

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamistieteiden laitos

**HALLINNON POLITISOITUMINEN
VIRKANIMITYSTEN TAUSTALLA VAIKUTTAVAT
TEKIJÄT**

Hallintotiede
Pro gradu– tutkielma
Syyskuu 2007
Ohjaaja: Risto Harisalo
Mia Kanerva

Tampereen yliopisto Johtamistieteiden laitos, hallintotiede
KANERVA MIA: Hallinnon politisoituminen
virkanimitysten taustalla vaikuttavat tekijät
pro gradu – tutkielma: 81 sivua
syyskuu 2007

Avainsanat: hallinnon politisoituminen, poliittinen virkanimitys, hallinto kulttuuri, kelpoisuusehdot

TIIVISTELMÄ

Tutkielma käsittelee hallinnon politisoitumista ja virkanimitysten taustalla vaikuttavia tekijöitä. Aihetta lähestytään hallintohistorian kautta nykypäivään. Tarkoitus on verrata sitä, onko mikään muuttunut historiasta nykypäivään. Aihepiiriä käsitellään historia osuudessa pääosin valtiollisella tasolla ja paikallistasoa lähestytään nykytila osuudessa. Case tapausten avulla aihetta on helpompi ymmärtää konkreettisella tasolla.

Tutkielman teoreettisena viitekehyksenä on käytetty Max Weberin byrokraattisen hallinnon ideaalimallin kriteeriä: Virkamiesten valinta perustuu ammattipätevyyteen, jota arvioidaan mm. tutkinnon perusteella. Tutkielma on teoreettinen ja perustuu pääosin kirjallisuuteen ja median tuomaan kuvaan aiheesta. Tutkielma on siis Case- tutkimus eikä saatuja tuloksia voida soveltaa laajemmalti. Ensimmäinen Case- tapaus käsittelee Tampereen kaupungin apulaiskaupunginjohtajan haku- ja valintaprosessia vuodelta 2004. Toinen Case – tapaus käsittelee Helsingin kaupunginjohtajan valintaprosessia ja siitä tehtyä kantelukirjettä.

Tutkimustuloksena on havaittavissa, että hallinnon politisoituminen on sekä Suomessa, että kansainvälisesti vertailtaessa pysyvä ilmiö. Virkanimitysten taustalla vaikuttavat useat eri tekijät. Poliittisia virkanimityksiä edelleen tehdään mutta asiantuntijuus vaatimukset ovat kasvaneet hallinnossa ja täten myös koulutuksen avulla hankittua pätevyyttä vaaditaan hakijalta virkanimityksissä yhä enemmän.

Toisaalta siis suuntaus näyttäisi olevan politisoitumisen vähenemisen suuntaan. Poliittisiin valintoihin tai epäilyyn niistä, puututaan herkemmin Yhä enemmän myös kunnallisten ylempien virkamiesten valintaan sovelletaan kelpoisuusehtoja, joissa vaadittava koulutus on määritelty. Tätä myös tutkielmaan valittu Weberin teoria puoltaa. Täydellistä tasapainoa hallinnon politisoitumisessa ei liene saavutettaneen vaan aikakausien vaihtelut heijastuvat hallintoon ja vaikuttavat poliittisten virkanimitysten lisääntymiseen tai vähentymiseen.

SISÄLLYS

1. JOHDANTO	5
2. TUTKIMUKSEN PERUSVALINNAT	7
2.1 Päätehtävä	7
2.2 Tavoite	7
2.3 Näkökulma	7
3. TEOREETTINEN VIITEKEHYS	9
3.1 Teoreettisten lähestymistapavaihtoehtojen esittely	9
3.2 Weberin teoriasta	10
3.3 Tutkimuksen tieteellisestä lähestymistavasta	12
3.4 Hallinnon politisoituminen	15
3.5 Hallinto historia	15
3.6 Poliittinen historia	16
3.7 Hallintokulttuuri	16
3.8 Poliittinen virkanimitys	17
3.9 Poliittinen kulttuuri	17
4. HALLINNON POLITISOITUMISEN JA VIRKANIMITYSTEN HISTORIAA SUOMESSA	19
4.1 Hallintokulttuurin muutoksesta	20
4.2 Virkamiesten virkahierarkian kehityksestä	23
5. HALLINNON POLITISOITUMISEN JA VIRKANIMITYSTEN NYKYTILASTA SUOMESSA	26
5.1 Hallinnon ja politiikan välisestä työnjaosta	28
5.2 Politisoitumisen puolesta ja vastaan	35
5.3 Virkanimitysten taustatekijöistä	37
5.4 Virkamiesten koulutustaustasta	41
6. KANSAINVÄLISTÄ VERTAILUA HALLINNON POLITISOITUMISEN JA VIRKANIMITYSTEN HISTORIAAN	44
6.1 Pohjoismaat	44
6.2 Iso-Britannia	45
6.3 Saksa	46
6.4 Yhdysvallat	48

7. KANSAINVÄLISTÄ VERTAILUA POLITISOITUMISEN JA VIRKANIMITYSTEN NYKYTILASTA	49
7.1 Pohjoismaat	51
7.2 Iso-Britannia	52
7.3 Saksa	54
7.4 Yhdysvallat	56
8. CASE- TAMPEREEN APULAISKAUPUNGINJOHTAJAN HAKUPROSESSISTA JA VALINNASTA	57
8.1 Kaupungin johtajien koulutustaustasta	57
8.2 Apulaiskaupunginjohtajan valinta	60
9. CASE- HELSINGIN KAUPUNGINJOHTAJAN VALINTA 1997	62
9.1 Helsingin kaupunginjohtajan valinnasta tehty kantelukirje oikeuskanslerille	62
9.2 Kelpoisuusehdoista	63
10. JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA	72

1. JOHDANTO

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää julkisen sektorin hallinnon politisoitumisen historiaa ja nykytilaa Suomessa sekä verrata sitä kansainvälisesti. Tarkennettuna näkökulma tarkastelee aihetta virkanimitysten taustalla vaikuttavien tekijöiden kannalta. Hallinnon politisoituminen on ikään kuin yläkäsite ja virkanimitykset esim. poliittiset ovat ilmentymänä tästä. Aihe kiinnostaa erityisesti, koska virkanimitysten taustalla vaikuttavat useat eri tekijät ja politiikkaa ei tällöin kannata unohtaa. Hallinnon ja politiikan välinen suhde on myös mielenkiintoinen. Olen opiskellut kunta-alaa vahvana sivuaineena ja myös tästä syystä tämä aihepiiri kiinnostaa.

Tutkimus etenee keskeisten aihetta lähestyvien käsitteiden kautta aiheeseen. Hallinnon politisoitumista on historiassa löydettävissä jo vuosisatojen takaa ja siten aiheella on tässä tutkimuksessa myös pitkät juuret. Toisaalta kyseessä on monitieteinen ilmiö. Ilmiötä on helpompi lähestyä juuri historian kautta. Hallinnon historiasta on julkaistu paljon kirjallista materiaalia. Hallinnon politisoitumisesta on näissä viitattu eri tavoin.

Suoraan aihetta käsittelevää uutta kotimaista kirjallisuutta on ollut vaikea löytää. Ehkä yksi syy on se, että osa tutkimuksista keskittyy hallintohistoriaan ja osa poliittiseen historiaan. Tutkimusta aloittaessa oli vaikea kuvitella kuinka kaukaa historiasta pohjautuvat esim. virkanimitysten taustalla vaikuttavat tekijät. Samalla yllättävää oli miten kaukaa historiasta aiheesta löytyi materiaalia. Aihe on siis kiinnostanut tutkijoita jo kauan sitten. Tutkimusta on pyritty rajaamaan historian osuuden kohdalta keskittyen nykyaikaan ja muutokseen mutta täysin historiaa ei ole voinut sivuuttaa.

Kyseessä on hallinnon kannalta laajasta ja monimutkaisesta ilmiöstä, jolle on vaikea löytää yksiselitteisiä vastauksia ja ratkaisumalleja. Tutkimuksen avulla on tarkoitus tutustua ilmiöön ja sen vaikuttavuuteen hallinnossa. Työn myötä ymmärrys olisi aihetta kohden tarkoitus lisääntyä. Pyrin löytämään myös vastauksen kysymykseen, onko mikään muuttunut historiasta tähän päivään ja jos on, mitkä tekijät ovat eri tekijät ovat vaikuttaneet muutokseen. Tutkimus pohjautuu historiaan ja kirjallisuuteen. Keskeisten käsitteiden avulla on pyritty esittelemään tutkimuksen kannalta tärkeitä osa-alueita tarkemmin.

Nykytilaa lähestytään pohdinnan ja aiheesta löytyvän materiaalin avulla. On ollut vaikea löytää suoraan kunta tai paikallistasoa koskevaa materiaalia aiheesta. Aihetta käsitellään tässä tutkimuksessa historia osuudessa pääosin valtiollisella tasolla. Nykytilaa Suomessa käsiteltäessä aihetta pohditaan myös paikallistason näkökulmasta. Esimerkkitapausten kautta havainnollistetaan aihetta ja pyritään löytämään vastauksia edellä mainittuihin kysymyksiin. Kyseessä on siis yhden kaupungin (Tampere) apulaiskaupunginjohtajan valintaprosessi. Vertailussa on myös Helsingin kaupunginjohtajan valinnasta tehty kantelukirjoitus oikeuskanslerille vuodelta 1997.

Tutkimuksen kohdetta on helpompi lähestyä yleisellä tasolla. Virkanimityksiin ja niiden taustalla vaikuttaviin tekijöihin liittyy jotain ”kaavasta” poikkeavaa ja aihe on ”arka” läheltä ja henkilökohtaiselta tasolta katsottuna. Tärkeää tutkimuksen kannalta on tutkia aihetta sopivan etäältä ja säilyttää objektiivisuus. Hallintoa ja politisoitumista tutkittaessa tämä on jatkuvasti pidettävä mielessä. Aihepiiri antaa helposti aihetta kritiikille ja mielipiteille. Politisoitumisen lisääntymisestä tai vähentymisestä ollaan eri mieltä. Yksi kappale pohtii tätä aihetta eri näkökulmista.

Nykytilaa Suomessa osuudessa on myös tarkasteltu yleisiä kelpoisuusehtoja liittyen kaupungin/apulaiskaupunginjohtajien virkoihin. Tavoitteena on selvittää aiheeseen liittyvää lainsäädäntöä virkanimitysten taustalla vaikuttavana tekijänä. Tutkimuksessa on myös käsitelty koulutustaustoja lähinnä ylempien kunnallisten virkamiesten osalta.

Tutkimuksessa on otettu myös mukaan kansainvälistä vertailua, koska oletus on, että eri maiden hallinnoissa on yhtäläisyyksiä mutta ne myös eroavat toisistaan. Samoin myös virkanimitysten taustalla vaikuttavat tekijät liittyvät osittain maiden poliittiseen kulttuuriin ja siten poikkeavat toisistaan. On myös viitteitä, että Suomen poliittinen kulttuuri on saanut vaikutteita pohjoismaista. On ollut mielenkiintoista verrata, miten esim. erilaiset kelpoisuusehdot ylempiin virkoihin on eri maissa. Kansainvälisen vertailun osuus historiasta nykypäivään on pyritty myös rajaamaan, koska tarkoitus on paneutua syvemmin Suomessa virkanimitysten taustalla vaikuttaviin tekijöihin.

2. TUTKIMUKSEN PERUSVALINNAT

2.1 Päätehtävä

Tutkimuksen päätehtävä on selvittää virkanimitysten taustalla vaikuttavia tekijöitä erityisesti kunnallishallinnossa. Kohderyhmänä ovat ylemmät virkamiehet. Heidän roolinsa on toimia virkamiehinä mutta samalla myös poliittisina toimijoina. Tarkoitus on syventää tietoa aiheesta, kumpi painaa enemmän valinnassa; koulutus, pätevyys vai poliittinen tausta? Tarkoitus on myös selvittää ja selkiyttää ajatuksia siitä mikä on muuttunut ja miten historia on vaikuttanut taustalla muutosten sisältöön. Mitkä tekijät ovat vieläkin havaittavissa virkanimitysten taustalla ja mitä uusia kriteereitä on käytössä valintaa suoritettaessa? Tutkimus etenee historiasta nykypäivään.

2.2 Tavoite

Tutkimuksen tavoitteena on lisätä tietämystä virkanimitysten taustalla vaikuttavista tekijöistä ja verrata sitä kansainvälisesti. Case -tapauksen avulla aihetta pyritään lähestymään konkreettisesti paikallistasolla. Tavoitteena on myös selvittää toteutuuko Weberin byrokraattisen hallinnon ideaalimallin kriteeri: *Virkamiehen valinta perustuu ammattipätevyyteen, jota arvioidaan mm. tutkinnon perusteella* virkanimityksissä.

2.3 Näkökulma

Aihetta on tutkittu paljon hallintohistorian näkökulmasta. Virkamieshallinnon taustoja ja kehitystä on tutkittu jo 1600-luvulta alkaen. Hallinnon politisoitumista on myös tutkittu puoluepoliittisena aiheena valtionhallinnossa ja paikallistasolla. Kirjallisuus on aiheesta keskittynyt pääosin historiaan. Tätä tutkimusta varten on ollut vaikea löytää erityisesti kotimaista kirjallisuutta, jossa olisi aihetta käsitelty nykytilanteen kannalta. Hallintotieteen alueella ei suoranaisesti ole löydettävissä aihetta koskevaa tutkimusta. Aihe on lähempänä poliittista historiaa näkökulmiltaan. Toisaalta hallintokulttuuria koskevat tutkimukset sisältävät materiaalia aiheesta. Virkamieskulttuuria on tutkittu myös viime vuosina. Siitä on tehty opinnäytetöitä ja kirjallisia julkaisuja. Niitä on pyritty hyödyntämään tässäkin tutkimuksessa. Tampereen yliopistossa on tehty vuonna 2004 pro gradu aiheesta: *Traditionaalinen virkamieshierarkia vai moderni johtajuus?* (Tiina Järvinen). Tämä käsittelee valtionhallinnon ylimpien virkamiesten nimittämistä virkoihin. Tästä tutkielmasta olen saanut näkökulmaa myös omaan tutkimukseeni. Jari Stenvallin tutkimusta ”Herrasmiestaidosta asiantuntijatietoon” olen pyr-

kinyt hyödyntämään tässä tutkielmassa. Siinä on käsitelty laajasti kiinnostavia teemoja virkamiesten asiantuntemuksesta historiasta nykypäivään. Sitä miten asiantuntemusvaatimukset ovat muuttuneet ja mitä tulevaisuudessa vaaditaan. Aihepiiri on lähellä omaa tutkielmani aihepiiriä.

Tätä tutkimusta voisi lähestyä useastakin eri näkökulmasta. Aluksi tarkoitus oli haastatella Tampereen kaupungin ylempiä virkamiehiä ja selvittää heidän mielipiteitään poliittisista virkanimityksistä. Samalla oli tarkoitus saada selville mikä on muuttunut historiasta nykypäivään. Silloin olisi korostunut ylempien virkamiesten näkökulma. Tutkimus toteutettiin kuitenkin kirjallisuuden pohjalta ja median antaman kuvan mukaan. Kohderyhmänä ovat edelleen ylemmät virkamiehet mutta hallinnon näkökulma korostuu. Myös muutokset hallinnon politisoitumisessa historiasta nykypäivään ovat kiinnostuksen kohteina. Näkökulmaa on laajennettu empiirisessä osassa myös kuntalaisen näkökulmaan. Kansainvälinen vertailu valittujen maiden kesken laajentaa näkemystä aiheeseen hallinnon näkökulmasta katsoen.

3 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

3.1 Teoreettisten lähestymistapavaihtoehtojen esittely

Aihepiiriä voi lähestyä useasta eri näkökulmasta. Hallintotieteen teorioista klassinen Weberin teoria byrokraattisen hallinnon ideaalimallista sopii aiheeseen ja valittuun näkökulmaan. Weberin byrokraattista hallintoa kuvaava kriteeriluettelo erityisesti sopii sisällöltään tutkielman viitekehyyksi. Se on historiapainotteinen ja siten myös soveltuva. Seuraavat Weberin kriteerit sopivat erityisesti tutkimukseen: *Virkamies on henkilökohtaisesti vapaa ja auktoriteetin alainen vain persoonattomien virkatehtäviensä osalta.* (Salminen 1995,64).

Tämä sallinee myös henkilökohtaisen virkamiehen poliittisen mielipiteen muodostuksen. Toinen kriteeri on: *Virat on organisoitu selvän virkahierarkian mukaan.* (Salminen 1995,64). Tällä kriteerillä on löydettävissä hallintohistoriassa pitkät juuret. Sopiva kriteeri on myös: *Virka täytetään vapaan sopimussuhteen periaatteiden mukaisesti.* Tämä antaa väljyyttä valintaan ja toisaalta painottaa sopimusta. Valitsijalle jää mahdollisuus valita tehtävään sopiva henkilö. Kriteereistä sopivin kaikista tutkimukseen on: *Virkamiesten valinta perustuu ammattipätevyyteen, jota arvioidaan mm. tutkinnon perusteella.* (Salminen 1995,64). Tähän kohtaan tutkimus tulee painottumaan eniten. Myöhemmin se esitellään tarkemmin.

Toinen mahdollinen lähestymistapa aiheeseen olisi Woodrow Wilsonin hallinto- politiikka dikotomia. Siinä politiikka on yhteydessä arvojen kanssa ja niitä verrataan hallinnon arvojen kanssa. Toisaalta korostuu niiden merkitys hallinnollisessa toiminnassa. Tässä mallissa hallitseminen koostuu politiikasta ja hallinnosta. Toisaalta ne ovat erillisiä. Vertailevan tutkimuksen avulla on pyritty vertaamaan esimerkiksi Amerikan ja Euroopan hallintomallia. (Salminen 1995,38.)

Hegeliläis- Snelmannilainen virkamieshallinto on myös lähestymistapana mahdollinen tutkimuksessa. Sen korostukset valtiokeskeisyys, virkamiesten siveellisyys, pysyvyys ja erityiset kvalifikaatiot virkamiestoiminnassa on löydettävissä tutkimuksenkin historiaa käsittelevässä osuudessa. Se painottaa normisidonnaisuutta ja virkatyön muodollisuutta luonteeltaan.

3.2 Weberin teoriasta

Tähän tutkielmaan on valittu siis lähestymistavaksi Max Weberin byrokraattisen hallinnon ideaalimallista yksi kriteeri, jonka kautta aihetta on tarkasteltu läpi työn. Kriteeri, jossa *virkamiehen valinta perustuu ammattipätevyyteen ja jota arvioidaan mm. tutkinnon perusteella*.(Salminen 1995,64). Se on sopivin tutkielman tavoitteisiin ja kysymyksiin nähden. Tutkielman pyrkii siis löytämään tekijöitä, jotka vaikuttavat virkanimitysten taustalla. Teorian avulla tutkielma pyrkii selvittämään, toteutuuko kriteeri hallinnossa nykyään ja onko se toteutunut aiemmin. Kriteeri on täsmällinen mutta ei yksiselitteinen. Jo pelkästään ammattipätevyys voidaan tulkita eri tavoin. Tässä keskitytään oletukseen, että se koostuu koulutuksesta ja kokemuksesta. Muut tekijät vaikuttavat osaltaan ja niitä pyritään myös löytämään tutkimuksen avulla.

Byrokatiasta puhuttaessa viitataan kuitenkin yleisesti virkamiesvaltaan. Silloin käsite ymmärretään rationaalisen organisaation vastakohtaksi ja sillä tarkoitetaan organisatorista tehottomuutta eli lähinnä byrokratian joustamattomuutta ja huonoa kykyä sopeutua ympäristön muutoksiin. Edelleen byrokratia on neutraalisti samaistettu julkiseen hallintoon. Byrokatiaksi kutsutaan myös ilmiötä, joka on yhdistettävissä organisaatioiden virkamieshallintoon. Väitetään, että julkisissa ja yksityisissä organisaatioissa hallinto olisi kasvanut suhteellisesti muuta organisaatiota nopeammin. Hallinnon katsotaan jatkuvasti saavan lisää byrokraattisia ominaisuuksia. Vielä on byrokatiaksi kutsuttuna ilmiönä pidetty yhteiskuntaa. Tällöin yhteiskunnallisia muutoksia tarkastellaan byrokraatisoitumisena. Julkista hallintoa koskevan ajattelun kannalta tärkein byrokratian määrittely sisältyy Weberin ideaalityyppeihin. (Salminen 1985,58.)

Weberin mukaan julkinen hallinto toimin pääosin virkamiesten toiminnan välityksellä. Virkamiesten toimintaan vaikutettiin rekrytoinnin (nimittämisen ja ylennysten) kautta. Tämän menettelyn avulla virkamieskunnan valintaa ohjattiin. Yksi rekrytointitapa oli hakijoiden ansioiden arviointi. Ansioihin perustuvan nimitysjärjestelmän täsmällinen kuvaus on Weberin laillisen hallinnon puhdasta tyyppiä (byrokratiaa) koskevassa kriteeriluettelossa. (Salminen- Kuoppala 1985,60.)

Weberin teoreettisten käsitysten monimutkaisuudesta ja Weberin relativismista on johtunut, että hänen työstään on ollut helpointa tulkita poiketen sen lähtökohdista. Weberin teorianmuodostuksen ytimenä on pyrkimys muodostaa ideaalityyppejä toiminnan lajeista, näiden lajien perusteista kuten

eri hallintatavoista kuin kehityskulusta. Idealityypit ovat malleja toiminnasta, hallintatavoista tai kehityskulusta sellaisina kuin toimijat itse ne ymmärtäisivät, jos mallitettavat kohteet voitaisiin puhdistaa kaikista satunnaisuuksista. Weberin hallinnon teorian ydin koostuu idealityypeistä, joiden aiheina ovat rationaalinen toiminta, byrokraattinen hallinta sekä byrokraatisoitumiskehitys. Ne Weber katsoi ominaisiksi modernille yhteiskunnalle.(Ahonen 1989,58.)

Weberin hallinnon teoriaa koskevia tarkastelua vaikeuttaa paitsi olemassa olevien tulkintojen lukuisuus myös Weberin tutkimuskohteiden moninaisuus. Molemmat mainitut positivismin muunnelmat sekä ymmärtävä tutkimus tuolloisine eri lajeineen olivat Weberille tuttuja, ja hän pyrki sulattamaan niitä toisiinsa tutkimustensa lähtökohtia muodostaessaan. Weberin työlle on lisäksi ominaista teoreettisen sosiologisen tarkastelun limittäminen historian tutkimuksen tuloksia hyödyntävään eriteltyyn. Weber suhteutti tutkimuksensa sekä juridiseen että taloustieteelliseen teorianmuodostukseen ottaen kantaa molempien kysymyksiin.(Ahonen 1989,48.)

Weberin lähtökohtien ja hänen tutkimustensa moninaisuus kertaantuneena Weberin työtä koskevien tulkintojen lukuisuudella saattaa hänen hallinnon teoriaansa koskevan tarkastelun vaikeuksiin. Olisi helppoa sitoutua johonkin lukuisista olemassa olevista Weberin työtä koskevista tulkinnoista tai käyttää Weberiä lähtökohtana tai Weberin työn tuloksia perusteluna itse asiassa aivan muista lähtökohdista juontuvalle tutkimukselle. Weberin teoriaa hallinnosta on soveltuvin eritellä lähtien liikkeelle hänen määrittelyistään, jotka koskevat hänen tieteenteoreettisia lähtökohtiaan sekä sitä yleistä sosiologista lähestymistapaa, jota hän korostaa.(Ahonen 1989,48- 49.)

Weberin byrokraattisen hallinnan malli voidaan siis ymmärtää idealityypin mukaan abstraktiksi ideaksi, joka sovittaa yhteen Weberin muodostamia käsitteitä. Nämä idealityypeiksi (idealtypus) kutsumansa käsitteet Weber kantilaiseen tapaan ymmärtää välineiksi tai jopa metodeiksi, kantilaisiksi skeemoiksi, joiden avulla todellisuutta voidaan tutkia.(Ahonen 1989,64.)

Laillisen hallinnan rationaalisimman hallintomuodon eli byrokraatian ideaalimallin esitti Max Weber(1864 -1920). Weberin byrokraatiateorian keskeisinä kohteina ovat rationaalinen toiminta erityisesti taloudellisessa toiminnassa ja sen yhteiskunnalliset edellytykset. Yleensä rationaalisuus ymmärretään toiminnaksi, joka on järkipäristä, loogista ja suunnitelmallista.(Salminen 1995,59.)

Weberin hallinnon teoria on teoria hänen lainmukaisen eli rationaalisen hallinnan puhtaimmaksi lajiksi katsomastaan hallinnasta on byrokraattisesta hallinnasta, joka perustuu virkavallaksi järjes-

tettyyn hallintohenkilöstöön. Weberin teoria byrokraattisesta hallinnasta on, kuten hän itse korostaa myös hänen yhteiskuntateoriaansa ydin ja keskeisin tulos. Onhan byrokraattinen hallinta Weberin mukaan peräti modernin yhteiskunnan alkusolu. (Ahonen 1989,63).

Ideaalityypit ovat yhteiskuntatieteille ominainen käsitteen muodostustapa. Käsitteet muodostetaan historiallisesti vertaillen ja ne toimivat yleistämisen perustana konkreettista historiaa tutkittaessa. (Vartola 2005,61.)

Weberin mukaan byrokratian syntyminen ja kehitys täytyy ymmärtää loogis-historiallisesti. Kapitalismin syntyminen edellytti pääomien, vapaan, maata omistamattoman ja siten vapaasti liikkumaan kykenevän työvoiman olemassaoloa sekä kehittyneitä rahataloutta. Noiden objektiivisten tekijöiden olemassaolo ei kuitenkaan riittänyt synnyttämään kapitalismia, sillä kuten Weber argumentoi, samat tekijät olivat olleet olemassa aikaisemmin jo eräissä muissa yhteiskunnissa ja kulttuureissa. Se, että kapitalismi sai alkunsa juuri Länsi-Euroopassa, vaati siis selitykseen lisätekijän. Tuoksi lisätekijäksi Weber löysi protestanttisen etiikan, joka opetti pitämään työntekoa arvossa, vaatii tunnollisuutta ja ahkeruutta sekä maallisista nautinnoista kieltäytymistä eikä paheksunut vaurastumista eikä koron ottamista lainoista. (Vartola 2005,19.)

Weberin teoria syntyi siinä historiallisessa vaiheessa, jossa moderni kapitalismi ja sille ominaiset hallitsemisen organisaatiot kehittyivät. Sen on perusajatuksilla edelleen olennainen osa valtionhallinnon luonteen ja sen perusrakenteiden tutkimuksessa. Teoria ei tietenkään ole aukoton ja eikä sitä tässä ole edes koetettukaan arvioida koko laajuudessaan. Vaikka yhteiskunnallinen ja siten myös hallinnon todellisuus on monella tavoin muuttunut 200-luvulle tultaessa, on Weberin teorian relevanssia vaikea kieltää. (Vartola 2005, 182.)

3.3 Tutkimuksen tieteellisestä lähestymistavasta

Tutkielma on tapaustutkimus. Case tapausten avulla aihetta lähestytään konkreettisella tasolla. Tutkimustuloksia ei voi yleistää laajemmalti. Tapaustutkimuksen yhteydessä kuitenkin puhutaan ns. analyyttisestä yleistettävyydestä, jolla tarkoitetaan yleistystä, joka pätee yli tutkitun tapauksen.

Case tapausten kautta on helpompi saada aiheeseen liittyviä mielipiteitä esille. Median antama kuva aiheesta on lisännyt empiirisen aineiston määrää. Päätelmät ovat kuitenkin subjektiivisia ja

tulosten yleistettävyys siten vaikeaa. Kyseessä on laadullinen tutkimus, jossa on hyödynnetty myös tilastollista tietoa aiheesta. Tavoitteena on mahdollisimman monipuolisen kuvan saaminen aiheesta.

Tapaustutkimuksessa harkinnanvaraisesta otannasta on kyse myös silloin, kun valitaan tutkimuskohteeksi ainoastaan yksi tapaus. Historialliset tutkimukset kohdistuvat usein johonkin ainutkertaiseen historialliseen tapahtumaan, mutta myös muissa yhteiskuntatieteissä tapaus – case tutkimukset ovat tavallisia. Case tutkimus voidaan ymmärtää empiiriseksi tutkimukseksi, jossa tutkitaan jotakin ilmiötä luonnollisessa ympäristössään käyttäen hyväksi monenlaista empiiristä aineistoa. Tapaustutkijan aineistot voivat olla sangen monenlaisia. Historiantutkijan aineistorepertuaarin eli erilaisten dokumenttien lisäksi case tutkija voi käyttää havainnointia, haastatteluja ja tilastoja. Tapaustutkimus ei välttämättä ole puhtaasti kvalitatiivinen, vaan se voi käyttää hyväkseen myös kvantitatiivista informaatiota. (Uusitalo 1995,76.)

Miten voidaan perustella yhteen tapaukseen kohdistuvaa tutkimusta? Eräs perustelu on sama kuin kokeellisen tutkimuksen: otetaan tutkittavaksi jokin teorian kannalta kriittinen tapaus. Hyvän esimerkin tarjoaa John Goldthorpen ja David Lockwoodin (1989) johtama hyvinvoiviin työläisiin kohdistunut tutkimus. Siinä haluttiin arvioida teoriaa, jonka mukaan työväestö on porvarillistunut, integroitunut yhteiskuntaan ja lähentynyt keskiluokkaa Koska aikasarja-aineistoja työläisten asenteista, mielipiteistä, elintavoista ja toiminnasta ei ollut käytettävissä, tutkijat valitsivat kohteekseen ryhmän, jonka keskuudessa porvarillistuminen voitiin olettaa olevan kaikkein pisimmällä. Tutkimuksen kohteeksi valittiin siis porvarillistumisteorian kannalta kriittinen ryhmä, hyvinvoivat työläiset. (Uusitalo 1995,77.)

Tapaustutkimuksia voidaan lukea paitsi yhteen ilmiöön kohdistuvat myös muutamia tapauksia vertailevat tutkimukset. Vuonna 1843 julkaisemassaan teoksessa *A system of Logic* John Stuart Mill hahmotteli syy ja seuraussuhteiden paljastamisen ja keksimisen päättelysääntöjä. Mill korosti voimakkaasti sitä, että päättely pohjautuu aina vertailuun. Millin päivistä lähtien vertaileva menetelmä on kuulunut olennaisena osana yhteiskuntatutkimuksen välineistöön. Usein muutamien tapausten vertailu on hedelmällisempää kuin yhden tapauksen tutkiminen. (Uusitalo1995,7.)

Tapaustutkimuksen yhteydessä kysytään usein tutkimustulosten yleistettävyttä. Yhteiskuntatieteilijät ovat vain harvoin kiinnostuneita juuri tutkittavasta tapauksesta, oli tämä sitten miten kiinnostava tahansa., vaan haluavat tutkimuksellaan olevan yleisempää merkitystä. Mikä on siis tapaustut-

kimuksen yleistettävyys?(Yin 1989, 38-40) erottaa tilastollisen yleistettävyyden ja analyyttisen (teoreettisen) yleistettävyyden. Tilastollinen yleistettävyys koskee sitä, että millaisia johtopäätöksiä voimme tehdä tutkituista yksiköistä kaikkiin samanlaisiin yksiköihin. Miten hyvin tutkittu otos edustaa perusjoukkoa Palaamme kysymykseen tarkastellessamme tilastollisia tutkimuksia. Tapaustutkimus ei Yinin mukaan tähtää tilastolliseen vaan analyyttiseen yleistettävyyteen. Klassisena esimerkkinä tapaustutkimuksesta Yin mainitsee William F. Whyten tutkimuksen street Corner Society, joka kohdistui ”Cornevilleen”, yhdenkorttelin elämään noin viisikymmentä vuotta sitten. Tutkimuksella on edelleen merkitystä tutkitun ryhmän rakenteeseen ja toimintaa liittyvien analyyttisten yleistysten takia. Tutkijat kohtaavat yhä uudelleen whyten tuloksia ja tulkintoja, vaikka tutkivatkin eri ajankohtina esiintyviä erilaisia naapurustoja. Kyse on siitä, että tapaustutkimuksen avulla on onnistuttu tekemään teoreettisia tai analyyttisiä yleistyksiä, joilla on pätevyyttä yli tutkitun tapauksen. (Uusitalo 1995,78.)

Empiiriset tutkimukset: myös empiirisiä tutkimuksia voidaan ryhmitellä niiden pääongelmien mukaan. Tutkimusongelmana voi olla tutkittavan ilmiön alustava ja /tai teoreettinen kuvaaminen, sen perusteellinen ja tarkka kuvaus, sen selittäminen, tulevan kehityksen ennustaminen, tai jokin toiminnan arvioiminen ja kehittäminen. Usein sama tutkimus tyydyttää useampaakin tavoitetta, mutta silti on hyödyllistä tyypitellä tutkimuksia niiden tärkeimmän tavoitteen mukaan. (Uusitalo 1995, 61-62.)

Kuvailevat tutkimukset. Yksi tutkimuksen tarkoitus on kuvata jonkin ilmiön, tilanteen tai tapahtuman luonnetta, yleisyyttä, historiallista kehitystä tai muita tunnuspiirteitä. Kuvailevassa tutkimuksessa kuvailun perustana olevien havaintojen laatu on tärkeä. Niiden luotettavuus ja tarkkuus sekä yleistettävyys ovat kuvailevan tutkimuksen tärkeitä arviointiperusteita.

Virkanimitysten taustalla vaikuttavia tekijöitä on ollut luontevinta tutkia tapaustutkimuksina, sillä tutkielman aloittamisen aikaan ajoittui myös Tampereella apulaiskaupunginjohtajan valintaprosessi. Kyseessä oli yksittäinen tapaus, jonka perusteella on havaittavissa yhtäläisyyksiä myös muiden vastaavien tapausten kannalta. Tapaustutkimuksessa pystytään vertaamaan myös useita tapauksia. Tässä tutkielmassa on keskitytty Tampereen hakuprosessiin mutta otettu myös vertailuun esimerkki tapaus Helsingin kaupunginjohtajan valintaan liittyen.

3.4 Hallinnon politisoituminen

Käsitteellä ymmärretään hallintoon tunkeutuvaa puoluepoliittista vaikutusta, jossa puolueiden erityisintressit pyrkivät etualalle yhtenäisen valtiotahdon toteutuksen kustannuksella. Erityistä huomiota joudutaan hallinnon politisoitumista tutkittaessa kiinnittämään kahteen osaksi toisistaan erilleen osaksi taas toisiinsa kietoutuvaan asiaan: ns. poliittisiin virkanimityksiin ja virkamiesten puoluepoliittiseen toimintaan.(Merikoski 1968,5.)

Politisoituminen voi näkyä myös hallituksen toiminnassa tukea suosimiaan poliittisia suuntauksia avustuksia antamalla. Se voi ilmetä myös siten, että poliittista vaikutusvaltaa omaavat henkilöt koettavat taivuttaa hallintovirkamiehiä määrätynlaisiin toimenpiteisiin tai ratkaisuihin.(Merikoski 1968,5.)

Hallinnon politisoitumisen historia johtaa 1960- ja 1970 luvuille Suomessa. Tällöin pyrittiin laajentamaan virkakoneiston edustusta koskemaan eri väestöryhmiä. Uutta tällöin oli myös poliittiset virkanimitykset. Tärkeisiin virkoihin valittiin henkilö, joka edusti samaa puolueellista kantaa kuin valitsija. Poliitiikka tavataan luonnehtia yhteisten asioiden hoitamiseksi. Näin korostetaan yhteisvastuuta yhteiskunnan ylläpidossa ja ohjauksessa. Poliitiikka voidaan kuitenkin ymmärtää myös yhteiskunnan eturyhmittymien väliseksi niukkojen voimavarojen jakoa koskevaksi, tiettyjen kirjoitettujen ja kirjoittamattomien sääntöjen rajaamaksi peliksi. Samansuuntaisia etuja ajavat yksilöt organisoituvat politiikan pelin joukkueiksi, poliittisiksi puolueiksi, jotka tavoittelevat hallitus- ja hallintovaltaa kyetäkseen ajamaan jäsentensä ja muiden vastaavia intressejä ajavien väestöryhmien tavoitteita sekä jakamaan käytettävissä olevat voimavarat näiden etujen mukaisesti. Pelin säännöt koostuvat vakiintuneissa kansanvaltaisissa yhteiskunnissa kirjoitetuista laeista ja muista julkisista normeista sekä kirjoittamattomista mutta yleisesti hyväksytyistä säännöistä, eettisistä moraalinormeista.(Laine 1993,9.)

3.5 Hallintohistoria

Kohteena on hallinnon menneisyys, sen muutos ja /tai muuttumattomuus. Tutkimusta tehdään eri tieteenaloilla. Se on monitieteistä ja poikkitieteellistä tutkimusalaltaan. Sitä on ilmaistu myös käsitteellä julkisen hallinnon historia. Hallintohistoria on hallinnollisiin kysymyksiin keskittyen

hallinto-oppien ja hallintotieteiden lähitiede, jonka tutkimusintresseihin kuuluvat niin yksityinen kuin julkisten organisaatioiden hallinnolliset ilmiöt.(Stenvall & Tiihonen 1995,60.)

Hallinnon historian kohde on osoittautunut hyvin monisisältöiseksi ja hallinto laajamerkityksiseksi. hallinto on ollut rakenne, virkamiehistö, toiminta, prosessi, ideologia ja hallinta. Tutkimuksen aikaperspektiivit ovat ulottuneet lyhyen keston tapauksista pitkän ajan jatkumoihin saakka. Tutkimukset ovat kattaneet antiikin ja esihistorian sekä nykyajan. Hallintohistoriaa ovat tutkineet historiatieteet kaikkine lähitieteineen; sosiaalhistoria, taloushistoria, poliittinen historia, kirkkohistoria, sotahistoria, oikeushistoria, oikeushistoria ja hallintotieteet erityisesti julkishallintotiede. (Tiihonen 1987,53.)

Hallinnon historia on toisen maailmansodan jälkeen ollut sitten suuremmissa määrin kuin aikaisemmin tulosta tietoisesta hallinnon organisaatiosuunnittelusta, vaikka on todettava, että tietoinen organisaatiosuunnittelukaan ei ole johtanut välttämättä aikaisempaa tiukemmin suunnitelman mukaiseen hallinnon kehitykseen. (Tiihonen Seppo- Tiihonen Paula 1984,224.)

3.6 Poliittinen historia

Tämä on historian tutkimuskohteista vanhimpia. Se on kiinnostunut poliittisen vallankäytön tapahtumista. Se on keskittynyt eri maiden vallitseviin poliittisiin perinteisiin, kansallisiin aarteisiin ja poliittisiin järjestelmiin. Näkökulmat ja traditiot poikkeavat eri maissa suurestikin.(Stenvall & Tiihonen 1995,9.)

Sen tutkimuksellinen lähestymistapa poikkeaa muista lähitieteistä. Se tutkii yksilöiden, ryhmien ja organisaatioiden pyrkimyksiä vaikuttaa vallankäyttöön siten ,että niiden omat tavoitteet toteutuisivat mahdollisimman hyvin. Hallintotieteilijä tutkii hallinnon historiaa ja sen aineistoa sen kysymyksen kannalta, kuinka asiat saadaan tehtyä. Tutkimuksen on kyettävä tuottamaan päätöksenteon ja yhteiskuntasuunnittelun tueksi tietoa niistä muutosprosesseista joilla on selvä yhteys päätöksenteon kohteena oleviin nykyilmiöihin.(Stenvall & Tiihonen 1995,68).

3.7 Hallintokulttuuri

Hallinnon tutkimuksessa hallintokulttuurin katsotaan koostuvan organisaatioon kuuluvien ihmisten

toimintaan ja käyttäytymistä ohjaavista käsityksistä, normeista ja säännöistä. Tällaisena hallintokulttuuri ulottuu virkamiehen fyysiseen toimintaympäristöön. Tyypillistä on valtionhallinnon ja virkamiesten poikkeuksellisen vahva asema. (Tiihonen & Ylikangas 1995, 233.)

Hallintokulttuurin luonne hallintokoneiston omaksumien perusolettamusten mallina liittyy hallintokulttuurin ja hallintoajattelun läheisesti yhteen. Hallintoajatteluhan on oikotie hallintokulttuurin muutokseen, sillä avainvirkamiehet ovat avainasemassa joko edistäessään tai vastustaessaan hallintokoneiston muutosta. (Temmes 1994, 326.)

3.8 Poliittinen virkanimitys

Käsite ”poliittinen virkanimitys” juontuu luonnollisesti siitä että puoluepoliittiset näkökohdat muodossa toisessa ovat keskeisiä perusteita tällaista virkaehdotusta tai nimitystä tehtäessä.. Vastakohtana on tällöin ei- poliittinen virkanimitys, jossa muilla perusteilla on yksinomaisen tai ainakin ratkaisevan merkitys. Sekä Suomen lainsäädännössä että meillä hallintokäytännössä on määritelty ja käytännössä muodostettu tietyt yleiset ja osin myös yksityiskohtaiset virkanimitys - ja ylennysperusteet. Puoluepolitiikkaan osallistumisen, siinä ansioitumisen tai siitä riippuvuuden ei ole katsottu kuuluvan näihin perusteisiin. Osallistuminen puolue ja muuhun poliittiseen toimintaan on tosin voitu katsoa sisältyvän osana yhteen Suomen hallitusmuodon määrittelemään virkaylennysperusteeseen, nimittäin koeteltuun kansalaisyhteiskuntaan. (Laine 1993, 17 -18.)

3.9 Poliittinen kulttuuri

Poliittisella kulttuurilla viitataan tavallisesti tiettyssä yhteisössä tai yhteiskunnassa vallitseviin politiikkaan ja julkista toimintaa koskeviin asenteisiin, arvoihin ja käyttäytymisnormeihin. Poliittiseen kulttuuriin liittyy tietty pysyvyys; poliittinen kulttuuri voi muuttua ja muuttuu mutta yleensä arvojen ja asenteiden muuttuminen tapahtuu suhteellisen hitaasti. Poliittisen kulttuurin rinnakkaiskäsitteinä käytetään väljästi tulkittuna toisinaan sellaisia käsitteitä kuin poliittinen ilmasto tai poliittinen tyyli. Poliittisen kulttuurin tai kansallisen poliittisen tyylin avulla pyritään usein selittämään poliittista toimintaa ja päätöksentekoa. Kansallisen tyylin avulla halutaan tällöin kuvata ennen muuta poliittisen johdon tai poliittisen eliitin tapaa ratkaista esiin tulevia poliittisia kysymyksiä. Poliittisella kulttuurilla voidaan kuitenkin viitata myös kansalaisten keskuudessa vallitseviin politiikkaan ja poliittisia instituutioita koskeviin asenteisiin ja arvostuksiin. (Helander 1991, 30.)

Kokonaisuutena ottaen Länsi-Euroopassa on parhaillaan meneillään kehitysjakso, jonka aikana poliittinen päätöksenteko, sitä koskevat instituutiot samoin kuin päätösten sisältö harmonisoituvat. Yhdenmukaistavana voimana toimii ennen muuta Euroopan yhteisö omien orgaaniensa välityksellä. Sen toimesta tapahtuva lainsäädännön ja muun normiston yhtenäistäminen ei koske vain yhteisö-maita; käytännöllisesti katsoen kaikki muutkin alueen valtiot ovat harmonisoimassa säädöstöjään yhdensuuntaisiksi EY-valtioiden kanssa.(Helander 1991)

4. HALLINNON POLITISOITUMISEN JA VIRKANIMITYSTEN HISTORIAA SUOMESSA

Historia ulottuu aina ruotsinvallan aikaan 1600-luvulle asti. Tällöin luotiin perusta kollegiohallinnolle. Tämä käsitti nykykäsittein ajatellen ulko- ja sisäasiainhallinnon. Esikuvina toimivat Saksan ruhtinaskunta ja Englanti. Tosin ensimmäisiä hallintovaltion termejä esiintyi jo 1500-luvun Kreikassa. Varsinaisessa lainsäädännössä termi esiintyi ”pyhässä Roomalaisessa Valtakunnassa” ,jossa viitattiin asetuksen avulla hyvään hallintoon.

Politisoituminen ilmeni keski-ajalla eri tavoin. Hallinnossa korostui kurinalaisuus, jossa keinoina hallita alaisia käytettiin suostuttelua, rankaisemista ja palkitsemista. Virkamiesten ei ollut helppo tottua rooliinsa. Osa turvautui imarteluun ja orjamaisuuteen. Toiset toimivat vastoin ohjeita. Hallinto muodostui vähitellen hierarkiseksi rakenteeksi. Syntyi mm. rankijärjestys. Tällöin virkamiehistö sai virallisen yhteiskunnallisen statuksen. Rankijärjestyksen rinnalla kehitettiin myös tittelit, jotka oli muodostettu vanhoista virka ja arvonimistä. Näitä olivat mm. kanslianeuvos, hovineuvos ja laamanni. Varsinainen virkamiessääty muodostui vasta 1800-luvulla. Virkojen täytössä siirryttiin moderniin menettelyyn . Virkaan nimittäminen edellytti joko juristintutkintoa yliopistossa tai vastaavaa opillista pätevyöitymistä. (Tiihonen & Ylikangas 1992,88.)

Vuonna 1817 annettiin asetus virkatutkinnoista ja niihin sidottu virkamiesten pätevyys vaikutti myöhempään hallintokulttuuriin. Näin syntyi saksalaistyypinen tutkintopohjainen virkamiesten pätevyuden määrittelyjärjestelmä. (Tiihonen & Ylikangas 1992,248.)

Myöhemmin syntyi myös Weberin byrokraattisen hallinnon ideaalimallin kriteeri virkamiehen pätevyys. Poliittisuuden merkitys virkanimityksissä alkoi kasvaa 1800-luvun lopulla. Suomalaiset tulivat entistä tietoisemmiksi asemastaan kansakuntana ja ristiriidat suhteessa venäläisiin kärjistyivät. Virkanimityksissä lojaalisuus venäläisiä kohtaan saattoi olla hyvinkin tärkeä valinnan peruste. Myös puolueuudostuksen vaikutukset heijastuivat virkanimityksiin. Seppo Tiihosen ja Heikki Ylikankaan mukaan suuriruhtinaskunnan ajan lopulla poliittiset kriteerit alkoivatkin syrjäyttää sukuperusteisuutta virkanimityksissä. Kiinnittyminen suomalaiseen tai liberaaliseen puolueeseen tai ajatusmalliin tiesi parempia virkapaikkoja, asemia tai vaikutusvaltaa. Keskeisiksi kysymyksiksi

virkanimityksissä alkoi nousta asiantuntemuksen ja poliittisuuden välinen jännite. (Stenvall 1995,49.)

4.1 Hallintokulttuurin muutoksesta

Suomen oman ajan hallinnossa nähtiin alkaneen vuodesta 1809,jolloin saatiin oma keskushallinto. Aikakaudesta käytettiin nimitystä myös virkamiesvaltion kausi. Se takasi virkamiehille säädynmukaisen elämän. Ruotsin vallan ajan lopulla suomalainen virkamiehistö jaettiin 1) siviili- ja oikeushallintoon 2) sotalaitokseen tai 3) kirkollishallintoon.(Tiihonen & Ylikangas 1992,131).

Hallinnollinen perintö Ruotsin vallan kaudelta sisälsi siten perusteet salaiselle, kuninkaan henkilökohtaiselle suosikkihallinnolle ja säätyjen ohjaamalle julkisuus periaatteiden mukaisesti toimivalle, ennalta määritellyjä virkamiesten nimitys- ja ylentämisperiaatteita soveltavalle hallinnolle, kollegiaalisia taikka byrokraattisia päätöksentekomenettelyjä noudattavalle hallinnolle, paikallistason itsehallinnolle taikka valtakunnallisesti keskitetyksi ohjatulle paikallisen itsenäisyyden tukahduttavalle hallinnolle sekä ministerihallinnolle taikka virkamieshallinnolle. Oikeudelliset ja hallinnolliset asiat saattoivat olla joko toisistaan erotetut taikka sitten ne olivat erottamatta. Ministeri tai keskusvirastojärjestelmälle oli myös selvät esikuvat. (Tiihonen Seppo - Tiihonen Paula1984,220.)

Ylin virkamiehistö oli samaa kuin eliitti, yhteiskunnan johtava ryhmittymä. Hallintovalta oli rajatonta. Virkojen hoidosta alkoi virkamiehille kehittyä päätoiminen ammatti. Hallintovirat olivat erikseen määrättyjen valtion tehtävien hoitamista eivätkä niin kuin aikaisemmin viranhoitajan henkilökohtaisia etuja varten. Ylimpien virkamiesten rekrytointiin vaikuttivat keskeiset sääty ja sukutaustat, sillä suuri osa korkeimmista virkapaikoista oli aatelisten, osin jopa tiettyjen aatelissukujen hallussa. Papisto vastasi maaseudun pitäjain hallinnosta. Irtautuminen Ruotsista oli poliittisesti oleellinen muutos. Maahan luotu hallintokoneisto oli moniportainen. Ylinnä oli keisari, jolle ministeri- valtiosihteeri esitteli Suomen asiat. Useimmat asiat valmisteltiin senaatissa. Venäjän vallan aikaan virkamiesten asema parani. He saivat vaikutusvaltaa ja palkka lähes kaksinkertaistui. Eliitti nautti Keisarin suojelua. Parhaat virat varattiin ylimmille säädyille. Keisarin suosikit palkittiin ritarimerkeillä, loistolla ja arvovallalla. Tietyt suvut olivat johdossa Keisarin avustajina ja suosikkeina. Suosikkeja on verrattu tämän ajan politiikkaan 1970-luvulle, jolloin Antero Jyränki toimi presidentin kansliapäällikkönä. Roolissaan hän välitti viestejä ja toteutti tavoitteitaan myös poliittisia. Hänen asemansa ja valtuutensa korostuivat ollessaan presidentin suosiossa. (Tiihonen & Ylikangas 1992,138.)

Vieläkin korostuu presidentin Keisarin aikainen päätöksentekojärjestelmä osittain. Siinä presidentti tekee valtaosan päätöksistä valtioneuvoston esittelyssä. Ulkopoliitikassa rooli korostuu myös. Presidentti tekee osittain yksin päätökset ulkosuhteista.

Hallsijat ovat aina valinneet apulaisikseen omalta kannaltaan pätevimmät ja uskolliset henkilöt. Useimpiin hallinnollisiin virkoihin on säädöksissä määritellyt pätevyysvaatimukset mutta päätöksentekijöille jäi silti valinnanvaraa. Suositelijat auttoivat alempiarvoisia kohoamaan. Valtion virkamieseliitti oppi pitämään valtion virkoja perintönä. Sitä saatettiin laajentaa lisäämällä virkoja sukulaisille, ei niinkään valtion tai yhteiskunnan tarpeen mukaan vaan tarjoamalla työtä omien tarpeiden mukaan. 1960-luvulla ulkoministeriön virkoihin pääsy edellytti suhteita. On ollut yleinen käsitys, että virkoihin ei valittu sattumalta tai pätevyyden perusteella. Puoluejärjestelmä on osittain korvannut sukulaisuussuhteiden hyödyntämisen viranhaussa. Historiassa jo 1800-luvun lopulla tietty puoluekanta takasi parhaat virat. Puoluekantansa salannut virkamies tuki omassa virkatoiminnassaan ”avainpaikkoja” miehittäneitä päättäjiä ja esimiehiä. Nämä puolestaan ovat voineet olla hyödyksi piilossa pysyttäytyneille tukijoilleen virkanimityksissä. 1900-luvun alussa hallintohistoria osoittaa sen että virallinen ja epävirallinen puoluekiinnittyminen tuotti korkeita virkoja. (Tiihonen & Ylikangas 1992,158-159.)

Vuosisadan lopulla virkamiehistö muuttui koostumukseltaan: vanha aristokratia, aateli sai rinnalleen nousevan porvariston. Porvarit sijoittuivat sekä entisiin, että uusiin toimituskuntiin 1800-luvun lopulla perustettuihin ylihallituksiin sekä myös piirihallinnon virastoihin. Hallinto nimittäin laajeni vuosisadan lopulla voimakkaasti. (Tiihonen Seppo - Tiihonen Paula 1984,222.)

Toisen maailmansodan jälkeen poliittinen kenttä jäsenyi kahteen ryhmään: entiseen hallinnolliseen eliittiin ja toisaalta uuden suunnan edustajiin. Jälkimmäiset pyrkivät valtaan mm. muuttamalla virkanimitysperusteita avatakseen virat muillekin kuin akateemisen koulutuksen saaneille. (Tiihonen & Ylikangas 1992,160.)

Suomen suuriruhtinaskunnan ajan lopussa alettiin siirtyä virkamiesvaltion hallintoideologiasta kohti oikeusvaltion hallintoideologiaa. Kysymys oli siitä, että käsitys juridisen asiantuntemuksen merkityksestä ja luonteesta alkoi muuttua. Toisaalta uudeksi jännitteeksi kohosi toisistaan poikkeavista ajattelutavoista lähten, valtion rooliin yhteiskunnassa kiinnittyvä jännite. Kun valtion rooliin nähtiin sisältyvän vaikuttaminen yhteiskunnallisiin ilmiöihin, saattoi juridista asiantuntemusta edellyttävien

tehtävien merkitys olla toissijainen.(Stenvall 1995,86.)

Ensimmäiset keskusvirastojen virkamiesten koulutukseen liittyvät pätevyysvaatimukset annettiin aivan suuriruhtinaskauden ajan alussa. Vuonna 1811 Collegium medicumia koskevassa asetuksessa oli vaatimus, että viraston sihteerin täytyi olla lääketieteen tohtori. Myöhemmin pätevyysvaatimuksia oli yliopiston tutkintoasetuksissa. Varsinaisesti keskusvirastotasoisten pätevyysvaatimusten yleistyminen alkoi vasta 1860-luvulta lähtien. (Stenvall 195, 59.)

Vuonna 1892 korkeakoulututkintoa edellyttäviä pätevyysvaatimuksia esiintyi 146 virkanimikkeestä 59:ssä eli niiden osuus on runsas kolmannes. Pätevyysvaatimukset koskivat 76 virkaa. Vuonna 1892 rahapaja oli ainoa keskusvirasto, jossa yhdellekään virkamiehelle ei ollut määritelty koulutuksellisia pätevyysvaatimuksia. Tutkinnoista oli siis tullut 1800-luvun lopussa varsin legitiimi perusta rekrytoida tiedollisesti pätevöityneitä virkamiehiä keskusvirastoihin.(Stenvall 1995, 59.)

Virkanimityksiin vaikuttivat asiantuntemuksen ohella syntyperä ja suosikkijärjestelmä. Senaatissa yhteiskunnan eliitin edustus oli vuoteen 1892 asti jopa säädöksiin turvattu sillä puolet senaatin jäsenistöstä tuli olla aatelisia. Toisaalta senaatin ja samalla Suomen keskushallinnon virat eivät jakautuneet aatelissukujenkaan kesken tasaisesti, sillä Raimo Savolaisen tutkimustulosten mukaan senaattorinimitykset keskittyivät vain tiettyihin sukuihin tai niistä muodostuneisiin verkostoihin. Ilmeisesti patrimonialiset piirteet ulottuivat senaatin alapuolellekin oleviin virkanimityksiin. Tärkeänä virkaan nimityksen edellytyksinä saattoivat olla virkaa hakevan henkilön ahkerat tervehdyskäynnit senaattoreiden luona ja arvovaltaiset suosittelijat ja sukulaissuhteet. (Stenvall 1995, 47 -48.)

Pääsääntöisesti Suomen valtion ja koko julkisen hallinnon hallintohenkilöt on täydellisesti erotettu tuotannon ja hallinnon välineiden omistajuudesta. He eivät omista virkojaan eikä heillä ole niihin yksinoikeutta. He ovat henkilökohtaisesti vapaita ja hallitsemisen kohteena ainoastaan virkatehtäviensä osalta. heidän toimintansa ja kuulumisensa byrokraatiaan perustuu vapaaehtoisuuteen, heillä on kiinteä kuukausipalkka sekä oikeus eläkkeeseen ja virka on heille yleensä ainoa toimeentulon lähde. Myös virkaan nimittämis- ja ylentämisperusteet ovat periaatteessa ”universaalit”. Näiltä osin Suomen valtionhallinto ja suureksi osaksi koko julkinen hallinto on ollut suhteellisen puhdas byrokraatia koko 1900-luvun ajan. Oikeastaan vasta 1900-luvulla on käynnistynyt määrätietoisempi debyrokraatisoimiskysymys. (Vartola 2005, 80.)

4.2 Virkamiesten virkahierarkian kehityksestä

Virkamiehistön onnistui yletä virastojen sisäisen rekrytoinnin kautta. Alemmalla portaalla esim. kanslistina ollut kohosi ylempiin virkoihin lähes automaattisesti. Virkamiehet olivat myös kuuliaisia hallitsijalle. Asema perustui lojaliteettiin ja kuuliaisuuteen. Virassa saattoi yletä myös ns. akardi-järjestelmän kautta. Siinä virkamies, joka tavoitteli omaa virkaansa ylempää virkaa, maksoi tälle ylemmässä virassa olevalle, että sai siirtyä kyseiseen virkaan. Virkoja siis ostettiin. Hallinto oli myös politisoitunutta jo silloin. Hallitsijan mielipiteitä kunnioitettiin. Julkisuudessa ei saanut hallitusta arvostella. Virkamiesten tehtävä oli pitää kansa tyytyväisenä. Nykyäänkin tämä tarkoittanee kansalaisten palvelua. Byrokraattisen hallinnon ideaalimalli tältä osin toteutui.

Palkkataulukko toimi virkahierarkian rakennelmana. Järjestys säilyi 1990-luvulle asti. Korkeimpien oikeuksien jäsenet, piispat, upseerit, valtioneuvoston virkamiehet, keskusvirastojen päälliköt ja virkamiehet sekä yliopistojen opettajat ovat löytäneet sijansa valtion virallisesta hierarkiasta. (Tiihonen & Ylikangas 1992, 189)

Hierarkialle tyypillistä oli myös se, että nuoret työntekijät aloittivat uransa alhaalta. Virkavuodet nostivat hierarkista asemaa. Tämä ei ole muuttunut vielääkään. Kokemus eli virkavuodet ovat edelleen usein keskeinen nimitysperuste. Virastojen sisällä myös hierarkinen asema korostui. Se näkyi viestinnässä, palkkauksessa ja kommunikaatiossa.

Muuttuneet poliittiset olosuhteet käsitys julkisen hallinnon tehtävistä sekä teollistumisen sille aiheuttamat vaatimukset kasvattivat valtion keskushallintoa. Vuosina 1910-1989 valtionhallinnon henkilöstö kasvoi 21415:stä 21500:een. Suurimmat suhteellisen kasvun ajanjaksot sijoittuivat itsenäisyyden alkuun sekä 1960- ja 70-luvuille. Näistä jälkimmäinen on vaikuttanut laajalti aikansa yhteiskuntaan. (Hallintotieteellisiä tutkimuksia 1993, 18.)

Itsenäistyminen merkitsi alkua myös virkamiesaseman yhdenmukaistumiselle ja byrokraatisoitumiselle. Virkamiehen asema oikeuksineen ja velvollisuuksineen haluttiin juridisesti määritellä. Palkan statusfunktio vahvistui kun yhtenäinen palkkaluokka asteikko säädettiin itsenäisyyden alussa ja ranskijärjestelmä kumottiin. Sopimuspalkkaus muuttui peruspalkaksi 1920-luvulla, mitä voitiin pitää edistysaskeleena palveluskunnalle mutta taka-askeleena varsinaiselle virkamieskun-

nalle.(Hallintotieteellisiä tutkimuksia 1993,19 -20.)

Itsenäisyyden alussa valtion talouspoliittinen epäaktiivisuus piti hallinnon ja valtioneuvoston syrjässä talouden ongelmista miehistön koulutuksen uudistumattomuus ei myöskään luonut perusteita muutoksille tässä suhteessa. Vasta toisen maailmansodan jälkeen vallitsevaksi tullut talouspoliittinen ajattelu, poliittisten voimasuhteiden muutos ja hallinnon räjähdysmäinen laajeneminen uudistivat valtionhallintoa perinpohjin. (Tiihonen Seppo- Tiihonen Paula 1984, 224.)

Sodan seurauksena valtion virkakoneisto laajeni. Virkamiehistön koulutustausta monipuolistui, jolloin se orientoitui hoitamiinsa asioihin uudella tavalla. Valtioneuvoston poliittinen kokoonpano muuttui. Hallinto omaksui valtion talouspoliittista aktiivisuutta painottavan talouspoliittisen ajattelutavan, valtiovalta sai vastuun yhteiskuntakehityksen johdosta, täystyöllisyydestä, suhdanteiden tasaamisesta, sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta jne. Valtion ja koko julkisen sektorin eri toimintoja ryhdyttiin koordinoimaan valtioneuvostossa kiinteäksi kokonaisuudeksi. Valtiovallan uudenlainen vastuu talous- ja yhteiskuntapolitiikasta edellytti poliittisen järjestelmän, etu- ja työmarkkinajärjestöjen sekä elinkeinoelämän edustajien kytkentää osaksi valtioneuvoston johtamaa hallintoa. Julkisen sektorin keskinäinen koordinointi oli laajenemassa koko yhteiskunnan ohjaukseksi, johon osallistuivat yhteiskunnan keskeiset osapuolet. Hallintokoneistosta tuli harjoitettavan yhteiskunta ja talouspolitiikan todellinen johtaja. (Tiihonen Seppo- Tiihonen Paula 1984,224.)

Toisen maailmansodan jälkeen korkeimpien viranhaltijoiden taloudellinen ja sosiaalinen asema ei enää herättänyt vastaavia poliittisia intohimoja. Tulotaso on silti jäänyt selvästi jälkeen talouselämän palkoista. Jottei tulisi mainituksi ainoastaan muutoksia aiheuttavia tekijöitä, on syytä muistuttaa myös eräistä jatkuvuutta ylläpitävistä ilmiöistä. Esimerkiksi virkamiesten erottamista koskevat säännökset, pitkät virkaiät, koulutusvaatimukset, nimitysmenettelyt, poliittiset ennakkoluulot, sisälissodan perintö, hallituksen lyhytikäisyys ja pyrkimys pitää hallinto puoluepoliittisten taistelujen ulkopuolella ovat hidastaneet sosiaalisen taustan laajenemista (Hallintohistoriallisia tutkimuksia 1993,20)

Korkeimpien virkamiesten sosiaalinen tausta on aiemmin määräytynyt isän ammatin mukaan. Kyseessä oli eliitti, joka oli rekrytoitu ylimmistä sosiaaliryhmistä ja niin sanotusta keskiluokasta. Sosiaalinen tausta on kuitenkin laajentunut esim. itsenäisyyden ajan alkuun verrattuna. Hallinnon kasvun myötä virkamiehiä on tarvittu yhä enemmän. Tällöin myös alemmista yhteiskuntaluokista on ollut mahdollisuus päästä huippuvirkaan. Laajenevat hallinnonalat ovat olleet tällaisia. Harvalla

työväkeen kuuluvalla oli muodollista pätevyyttä korkeisiin virkoihin koulujen puuttumisen, pitkien välimatkojen, opetuksen vieraskielisyyden tai taloudellisten olosuhteiden vuoksi. (Saukkonen 1993,36.)

Vuosien 1966 -1984 välillä ns. poliittiset virkanimitykset eivät ole sanottavasti lisänneet työläis-taustaltaan tulleiden osuuksia. Usealla sosiaalidemokraattisen puolueen avulla yhteiskunnallisille johtopaikoille päässeillä ei ollut työläistäustaa. Voidaan kuitenkin kysyä, olisiko työväestön ja kenties pienviljelijöiden osuus vielä pienempi ilman sosiaalidemokraattien hallituksessa oloa ja halukkuutta politisoida virkanimityksiä? (Hallintohistoriallisia tutkimuksia 1993,37.)

Virkamieskunta muodostaa julkisen hallinnon ytimen. Hallinnon organisatorinen rakenne muodostuu sen mukaan miten virkamiesten työnjako ja käskyvaltaisuudet järjestetään. Virkamiesten rekrytointiperusteet vaikuttavat siihen miten virkamiehet hoitavat tehtäviään ja millaisen luonteen hallinnon toiminta saa. Virkamieskunnan tarkastelun kautta onkin mahdollista luoda kuva julkisen tarkastelun kautta hallinnon rakenteesta ja toiminnasta. (Hallintohistoriallisia tutkimuksia 1993,75.)

Virkamiesaseman uudistaminen on välttämätöntä pyrittäessä debyrokratisoimaan organisaatioita. Tällöin kyse on ensisijaisesti siitä, että virkamiesten (olipa titteli tai juridinen asema mikä hyvänsä) katsotaan olevan koko organisaation palveluksessa eikä tiukasti vaan tiettyyn vakanssiin sitoutuneena. Näin virkamiehet joutuvat tekemään periaatteessa mitä tahansa tehtäviä, joihin heidän taitonsa ja taitonsa riittävät. Heitä voidaan kierrättää tehtävästä toiseen ja he ovat velvollisia siirtymään sinne, missä kulloinkin on lisätyövoiman tarvetta. Samalla heidän työtään arvioidaan ensisijaisesti työn tuloksellisuuden perusteella. Heidän virassa pysymisoikeutensa saattaa olla periaatteessa yhtä turvattu kuin perinteisestikin, mutta heidän todelliset tehtävänsä ja palkkauksensa riippuvat heidän aikaansaannoksistaan, pätevydestään sekä pätevytymishalukkuudestaan. (Vartola 2005, 30.)

Virkamiehet ovat siis historian saatossa ylenneet eri keinoin. Ylenemistä on tapahtunut siirtymällä virkahierarkiassa alhaalta ylöspäin. Toisaalta virkamiesten määrän kasvu lisäsi mahdollisuuksia päästä virkamieskuntaan. Myös historiassa on ollut havaittavissa, että isän ammatti on vaikuttanut pääsyyn virkamieheksi. Koulutusta on vähitellen arvostettu enemmän. On ollut myös viitteitä poliittisiin virkanimityksiin. Palkkausjärjestelmään on samalla tehty muutoksia ja uudistuksia. Yhä enemmän on siirrytty ajatteluun, jossa palkka on perusteena aikaansaannoksista.

5. HALLINNON POLITISOITUMISEN NYKYTILASTA SUOMESSA

Suomessa nykytilan politisoitumisen taustalla on vaikuttanut osaltaan mm. hyvinvointivaltion kriisi 1980-luvulla. Tällöin poliittisten johtajien henkilöprofiileilla ja niiden luomisella on ollut kasvava merkitys. Puoluepolitiikassa on keskitytty yhä enemmän vaaliorganisaatioiden ylläpitämiseen. Politisoitumisessa on siis tapahtunut sisällöllistä jakautumista.

Suomen esikuvana hallinnossa on ollut perinteisesti Pohjoismaat. Keski-Euroopasta on tullut myös vaikutteita lähinnä filosofiselta kannalta ajateltuna. Itävalta on erityisesti kokonsa puolesta ollut verrattavissa Suomeen.

Euroopan unionilla on ollut myös vaikutuksensa kansallisen politiikan alueella. Euroopan unionin vaikutukset ovat kohdistuneet pääosin ulkopoliittikkaan mutta se on heijastunut uusien toimintamallien ja ajattelutapojen myötä paikallistasolle. Toiminnassa paikallistasolla on myös huomioitava Euroopan unionin jäsenyys. Toisaalta Euroopan unioni ei voi kaikilta osin toimia esikuvana tai mallina. Hallinnossa on omat ongelmansa mm. demokratian toteutumisessa sekä byrokratia ongelmia. Pohjoismaiden hyvinvointivaltiomalli poikkeaa mannereurooppalaisesta mallista ehkä eniten julkisten palvelujen tuottamisen suhteen. Tulevaisuudessa rajat tässäkin todennäköisesti hämärtyvät. Kompromisseja ja uusia toimintamalleja kehitetään.

Suomessa ollaan siirtymässä yhä enemmän Euroopan mallin mukaisesti yksityistämisiin, ostopalveluihin ja liikelaitoksiin julkisten palveluiden tuottamisessa. Politisoituminen näkyy eri poliittisten intressien välisenä kilpailuna. Kansalaisia pyritään vakuuttamaan uudistuksia suunniteltaessa. Tämä asettaa haasteita poliittis- hallinnolliselle järjestelmälle Suomessa. Tulevaisuudessa korostuu yhä lisääntyvässä määrin poliittisten päättäjien ja virkamiesjohdon välinen yhteistyö. Siksi ei ole yhdentekevää, ketkä asioita suunnittelevat ja päättävät. Lisäksi hallinnon tehokkuus vaatii asiantuntijaorganisaatioiden lisäämistä kansallisella tasolla ja verkostoitumista ylikansallisesti. Virkamieskoulutuksen avulla pyritään vastaamaan organisaatioiden tarpeisiin.

Asiantuntemus liittyy valtaan eli mahdollisuuteen vaikuttaa asioiden kulkuun ja toisiin ihmisiin. Esimerkiksi yksilötasolla asiantuntemuksen nähty vahvistavan autonomisuutta eli valtaa päättää

omista työtehtävistä ja niiden suorittamisesta. Uusweberiläisessä prosessiotutkimuksessa on korostettu asiantuntemusta vallankäyttöön liittyvänä keinona saavuttaa monopoliasema yhteiskunnallisessa työnjaossa. Tutkimus kirjallisuudessa on käyty runsaasti keskustelua asiantuntemukseen liittyvän vallan määräytymisestä organisaatioissa. Samoin on kiinnitetty huomiota asiantuntemukseen perustuvaan vallankäyttöön suhteessa kansalaisiin sekä poliittiseen päätöksentekoon. (Stenvall 1995, 29.)

Paikallistasolla kunnallisvaalit olivat ajankohtaiset syksyllä –2004 ja politiikka aihe oli esillä päivittäin mediassa eri tavoin. Poliitiikka ja hallinto ovat yhteydessä toisiinsa päätöksenteon kautta. Hallinto on kunnassa aina enemmän tai vähemmän politisoitunutta.

Tässä tutkielmassa on keskitytty käsittelemään aihetta virkanimitysten taustalla vaikuttavien tekijöiden kannalta. Aamulehti käsitteli viikoittain syksyllä 2004 artikkeleissaan politiikka aihetta ja Tampereen kaupungin johtavien viranhaltijoiden koulutustaustoja. Se esitteli mm. ylimpien virkojen täyttämiskriteereinä käytettävän puolueiden jäsenkirjoja. Toisaalta virkoihin valitut ja eri puolueiden jäsenet vanhoivat pätevyyden ratkaisseen ja ratkaisevan tulevat valinnat. Ulkopuolisen on vaikea tietää, mikä on totuus. Näyttäisi olevan selvää, että pelkkä koulutuksellinen ja kokemuksellinen pätevyys ei takaa paikkaa ylimmäksi virkamieheksi. Enää ei liene hyötyä myöskään sukutaustasta. Kilpailu viroista on lisääntynyt ja siten karsinta on välttämätöntä. Viran hakijalla on oltava yleensä jotakin yhteiskunnallisesti arvostettavia ansioita. Se voi olla poliittinen tausta kuten usein on saattanut huomata virkavalintojen taustalla vaikuttavan. Suhdetoiminta ja verkostot eivät ole poissuljettu vaihtoehto.

On ollut mielenkiintoista seurata miten poliittisin perustein valitut virkamiehet suhtautuivat valintakriteereihin. He väheksyivät politiikan osuutta valinnassa ja painottivat henkilökohtaisia kykyjä, taitoja ja ominaisuuksia. Aina ei median ole ollut helppo saada myöskään suoria vastauksia kysymyksiin. Asioissa korostetaan viran tai toimen kelpoisuusehtojen määrittelevän tärkeimmät vaatimukset hakijalle. Tämä kuvastaa, että poliittinen mielipide halutaan pitää taustalla ja sille ei haluta antaa liian suurta painoarvoa. Tämä on myös historiassa ollut havaittavissa. Toisaalta jos julkisesti olisi ilmaistu poliittisen kannan auttavan viran saamisessa niin moni hyödyntäisi asiaa omalta kohdaltaan. Kaikille halukkaille ei kuitenkaan riittäisi virkaa. Osa poliitikoista ja samalla virkamiehistä on ollut halukkaita avoimeen hakuun virkahakuprosesseissa.

Avoimen haun kautta saatu virka vähentää poliittisuutta, koska kaikilla on mahdollisuus hakea virkaa ja yleensä virkaan valitun henkilön kohdalla perustelut valinnalle ovat julkisia ja kaikkien

hakijoiden tiedossa.

5.1 Hallinnon ja politiikan välisestä työnjaosta

Lukuisissa tutkimuksissa on jo osoitettu hallinnon merkityksen kasvaneen yhteiskunnassa ja politiikassa. Samoin lukuisissa tutkimuksissa on osoitettu hallinnon lähentyneen politiikkaa ja politiikan hallintoa. Hallinnon ja politiikan välinen työnjako ei enää vastaa olemassa olevaa tilannetta ja ” ajan haasteita”.(Pekonen 1995, 37.)

Hallinnon poliittinen rooli on kasvanut länsimaissa parlamentaaris- demokraattisissa järjestelmissä. Historian myötä tilanne ja roolit ovat muotoutuneet uudelleen. Kyösti Pekosen mukaan varhaisinta mallia, joka syntyi 1800-luvun loppupuolella, kuvaa parhaiten Max Weberin byrokratian ideaali-tyyppi. Tälle varhaisimmalle mallille oli ominaista selkeä työnjako hallinnon ja politiikan välillä. Siinä poliitikkojen tehtävä oli tehdä politiikkaa eli päättää ; virkamiehet taas hallinnoivat eli heidän tehtävänä oli toteuttaa päätöksiä käytännössä. Hallinto oli tässä mallissa jo tehtyjen päätösten teknistä toteuttamista. Tämä ajattelutapa liittyi varsinkin oikeusvaltion ideaan. (Pekonen 1995,37.)

Tänä päivänä hallinnon ja virkamiehen rooli on kuitenkin jotakin paljon enemmän kuin vain teknistä toteuttamista. Se on kamppailua, suunnittelua, koordinointia, projektien ideointia ja alullepääntä tai erityisasiantuntijana toimimista. Kaiken kaikkiaan virkamiehet joutuvat enenevästi vastaamaan ja ottamaan kantaa perinteisesti poliittiseksi luokiteltuun kysymykseen kuten ”mitä pitäisi tehdä”. (Pekonen 1995,37.)

Pekonen on käsitellyt hallinnon ja politiikan historiallisesti muotoutuneita työnjaon malleja seuraavasti: Tosiasiat /intressit - mallin synty ajoittuu 1900- luvun alkuvuosikymmenille. Tässä mallissa niin poliitikot kuin virkamiehetkin osallistuivat politiikan tekoon, mutta he osallistuivat siihen eri pohjalta. Virkamiehet tuovat poliittiseen prosessiin tosiasioita ja tietoja, poliitikot taas intressejä ja arvoja. Poliitiikka ymmärretään tässä poliittisena päätöksentekona. Poliitiikka on ratkaisuja ja niihin vaikuttamista tilanteissa, joissa on tehtävä valintoja eri ratkaisuvaihtoehtojen välillä. (Pekonen 1995,37- 38.)

Politiikka hallinnon vastailmiönä ja -käsitteenä:**Politiikka****Politiikka toimintana ja toiminnan aspektina:**

Poliittinen viittaa kamppailuun vallasta tai pyrkimykseen vaikuttaa vallan jakautumiseen. Tällainen poliittinen on subjektiivisten arvojen aluetta

Politiikkaan kuuluvat pikemminkin politisointi (kontingenssin avaaminen) ja politikointi (pelivaran hyödyntäminen)

Politiikka on myös mahdollottoman taitoa.

Politiikka on vallan tavoittelua

Poliittisen näkökulmasta valtaa tarkastellaan mahdollisuutena ja tilaisuutena. Tästä syystä politiikassa on kyse . muutokseen orientoitumisesta

Politiikassa nousevat keskeisiksi kysymykset siitä, mitkä ongelmat ja intressit politisoidaan ja miten eri politisoitujen kysymysten ja intressien välillä politikoidaan. Politiikka pyrkimyksenä suuntautuu mahdollisuuksien ja tilaisuuksien tavoitteluun ja tätä kautta vallan jakautumiseen vaikuttamiseen.

Hallinto**Hallinto toimintana ja toiminnan aspektina:**

Byrokraattinen eli antipoliittinen asenne tarkoittaa kieltäytymistä valtataistelusta. Epäpoliittisuus viittaa toiminnan perustamiseen tietoon.

Hallinnon toiminnan "ihanteena" on pölkyn toimeenpano. Policy-politiikka viittaa annetun päämäärän mahdollisimman tehokkaaseen toteuttamiseen Policyn tehokkuus taas edellyttää yhden johtavan tahdon tunnustamista. Policyn tyyppinen politiikka tähtää kontingenssin minimoimiseen.

Hallinnossa toimintahorisontti kaventuu objektiivisesti mahdolliseen.

Hallinto on jo saavutetun vallan käyttöä.

Hallinto on asiakysymyksiin suuntautumista.

Hallinnon kohteena on polity, enemmän taikka vähemmän annettu poliittinen järjestys, joka on kiteytynyt politisointien ja politikointien tulos. Hallinnon toiminnan lähtökohtana on olemassa oleva valtarakenne.

Koska politiikka suuntautuu "uuteen", se on usein myös kutsumuksellista politiikkaa. menneisyyden hylkäämisen mielessä Kutsumuksellinen politiikka on vallankumouksellista ja irrationaalista koska siinä poiketaan säännöistä. Poliittisia rooleja voi olla useita. Poliitikalle eläminen voi olla kutsumus. Toisaalta kuka tahansa voi toimia tilapäispoliitikkona, olloin toimitaan tilapäisesti tai hetkellisesti poliittisesti. Esim. äänestäminen on hetkellisesti poliittisesti toimimista. Kutsumus tarkoittaa "itsensä panemista likoon" Poliitikon menestys riippuu seuraajista ja valitsijoista..

Politiikka on toiminnan ja päätöksenteon pakkoa kontingentissa tilanteessa

Politiikkaa luonnehtii tiedon viimekätinen perustelemattomuus ja ristiriitaisuus.

Politiikassa päätetään päämääristä, joihin pyritään. Päätöksille ei useinkaan ole olemassa viimekätisiä objektiivisia kriteereitä, vaan joudutaan nojautumaan "subjektiivisiin arvoihin".

Hallinto toimii kuin kone, jonka tavoitteena on tekninen tehokkuus, joka puolestaan on edellytys tulosten ennustettavuudelle ja toimintojen täsmällisyydelle, pysyvyydelle, kurinalaisuudelle ja luotettavuudelle. Näihin pyritään mm. seuraavankaltaisilla järjestelyillä: esimiehiin nähden viranhaltija on alamaisasemassa, hierarkkinen organisaatio, viranhaltijan tarkasti määritelty kompetenssi,

viranhaltijan kiinteä kuukausipalkka ja oikeus eläkkeeseen, palkka hierarkian mukaan, virka toimeentulon lähteenä, virka elämänurana, viranhaltijan eteneminen riippuu esimiehistä, hallinto on virkatehtävien persoonatonta toteuttamista, virkamies on systemaattisen kurin ja valvonnan kohteena.

Hallinnossa ohjeet tulevat ylhäältä ja mikäli ne ovat legitiimejä, niitä toteutetaan "sokeasti".

Hallinnossa pyritään käytettävän tiedon varmuuteen korostamalla tiedon tieteellisyyttä ja toiminnan perustumista dokumentteihin. Tavoitteena on myös professionalisoituminen, jolloin tieto voi kuitenkin kapean professionalisoitumisen seurauksena olla pragmaattista ja kapea-alaista. Tiedon professionalisoitumisella, tieteellisyydellä ja dokumentaarisuudella pyritään valintojen ja päätöksenteon subjektiivisuuden minimoointiin etsimällä päätöksenteolle objektiivisia kriteereitä.

Hallinnossa päämäärät ovat annettuja ja tehtävänä on luoda ja valita mahdollisimman rationaalisia välineitä ja keinoja noiden päämäärien . mahdollisimman tehokkaaksi toteuttamiseksi

Politiikassa hallitsevat subjektiivisuus ja arvot.

Politiikkaa luonnehtivat myös kilpailu ja kamppailu parlamentissa itsekieltäytyminen. ja puolueiden välinen kilpailu yleisön edessä. Kilpailu ja kamppailu edellyttävät valtavaistoja, halua valtaan ja halua vaikuttaa.

Politiikassa legitimizeetti täytyy synnyttää itse, jolloin sen perusta on siitä, että hallinto toteuttaa vakuuttelukyvyn voimassa

Politiikassa tavoitteena on vapaa valinta ja itsemäärääminen. Politiikka on keskenään tasavertaisten, vapaiden ihmisten vapaaehtoista toimintaa asioiden hallitsemiseksi.

Karisman näkökulmasta poliittisessa herruudessa on kyse uskosta henkilöön ja hänen persoonallisiin kykyihinsä

Poliitikko

a) Poliitikko voi olla esimerkiksi ammattipoliitikko ja edustaja, jolloin hänen toimintaansa luonnehtii kamppailu henkilökohtaisesta vallasta ja johtajuudesta. Poliitikon on tällöin myös kannettava henkilökohtainen vastuu tekemisistään.

Hallinnossa hallitsevat puolueettomuus ja säännöt

Hallinnollista toimintaa luonnehtii itsekieltäytyminen

Hallinnossa legitimizeetti syntyy rationaalisesti legitimejä sääntöjä

Hallintoa luonnehtii: toimijan toiminnan alistaminen säännöille ja hänen ohjautumisensa "ulkoapäin"; organisaatiolle ja sen hierarkialle omistautuminen; kouluttautuminen ammattiin ja työtehtäviin, jotka ovat "joidenkin toisten" muovaamia.

Byrokratian ideaalityypissä herruuden legitimizeetti perustuu persoonattoman toiminnan legalisuuteen ja asiantuntemukseen.

Virkamies

Virkamies pyrkii olemaan puolueiden ulkopuolella ja pidättäytymään valtataistelusta

Poliittiset johtajat valikoituvat poliittisessa kamppailussa mobilisoimansa kannatuksen pohjalta. Poliitikko rekrytoi omat seuraajansa "massademagogian" keinoin, jolloin keskeistä on usko ja luottamus henkilöön.

Kieli ja demagogia ovat politiikan tärkeitä välineitä

Politiikkaa luonnehtivat dialogi, taivuttelu ja vakuuttaminen.

Poliitikolta pitäisi vaatia henkilökohtaista vastuuta äänestäjille ja seuraajille

b) Poliitikko on kuka tahansa, joka toimii poliittisesti; tilapäispoliitikko.

Poliitikon valta:

Poliitikon valta tarkoittaa mobilisoidun kannatuksen kautta syntyvää mahdollisuutta jakautumiseen ja tuleviin tapahtumiin. pyrkii vaikuttamaan vallan

(Pekonen 1995, 27-30)

Pekonen on Teoksessaan kohti uutta hallinta-ajattelua julkisessa hallinnossa käsitellyt politiikkaa hallinnon vastailmiönä ja käsitteenä. Hän toteaa, että hallinnon ja politiikan vastakkaisuus syntyy erilaisesta suhteesta valtaan: politiikka on vallan tavoittelua ja hallinto ” jo saavutetun vallan ” käyttöä.

Energia /tasapaino –mallin mukainen työnjako on kehittynyt 1960-luvulla. Tässä mallissa työnja-

Virkamies nimitetään teknisten kvalifikaatioiden perusteella ja pätevyys "testataan" etukäteen tutkinnoissa.

Hallinnollinen toiminta perustuu sääntöihin ja kirjalliseen dokumentointiin, jolloin hallinto on pikemminkin "toteavaa toimintaa"

Hallintoa luonnehtii "lain ja sääntöjen monologi", jolloin hallinto on pikemminkin "toteavaa toimintaa".

Virkamiehen vastuu suuntautuu organisaatioon ja sen hierarkiaan. Vastuun kriteerinä on toimiminen annettujen sääntöjen ja ohjeiden mukaisesti.

Virkamiehen roolia voidaan luonnehtia il-
maisuuilla hallintoalamainen ja "Ordnungsmensch".

Virkamiehen valta:

Virkamiehen valta on tiedolle rakentuvaa valtaa; lain suoma valtaa tehdä jotakin tai vaatia toisilta jotakin koneiston mukanaan tuomaa valtaa sen seurauksena, että hallintokoneistolla on keskeinen merkitys valtiossa (virkamiehet ovat valtion valta-asemissa eli kiteytyneen vallan legitiimejä toteuttajia).

koa hahmotetaan siten, että poliitikot artikuloivat laajoja ja hajanaisia intressejä, kun taas hallinto ja virkakunta välittävät organisoidun asiakaskunnan kapeita, tiettyyn asiakohtaan tai tapahtumaan kytkeytyneitä intressejä. (Pekonen 1995, 38.)

Hallinnon ja politiikan työnjako on yhä enemmän hybridi. Vanha työnjako katoaa ja roolien erotelu menettää merkitystään nimenomaan siitä syystä, että niin yhteiskunnallisesta kuin kansalaistenkin näkökulmasta tärkeitä ideointia, päätöksiä, suunnitelmia ja käytännön toimintaa tehdään hallinnossa. Toisin sanoen, hallinnon poliittinen merkitys on kasvanut ennen kokemattomalla tavalla. (Pekonen 1995, 38.)

Weber on myös teoriassaan ottanut kantaa hallintoon ja politisoitumiseen. Ahonen 1989, 67 käsittelee aihetta seuraavalla tavalla. Sisältyyhän byrokraattisen hallinnon malliin olettaen, että byrokraattisen hallintohenkilöstön johtajana toimii henkilö, joka on saanut asemansa muuta tietä kuin tuon byrokraattisen hallinnon vakiintuneiden sääntöjen (tutkinnot, kokeet, virkaikä, taito, kyky) perusteella. Kysymys voi olla poliittisesta johdosta kuten tasavallassa presidentistä, jonka Weber nimenomaan mainitsee tai varsinaisemmista poliittisista luottamushenkilöistä. Weber korostaa samoin ylimmän virkamiesjohdon erityistä asemaa kuten poliittisen johdon roolia tämän johdon nimittäjänä. (Ahonen 1989, 67.)

Weber tuo esiin kuinka normaalitapauksissa sekä poliittinen johto ja muu luottamushenkilöjohto että virkamiesjohto ovat toiminnassaan byrokraattista hallintoa luonnehtivien yleisten normien alaisia. Poikkeuksen tästä muodostaa kuitenkin karismaattinen hallinta, joka saattaa ajoittain korostua Weberin tavanomaisena pitämän byrokraattisen hallinnon kustannuksella. Jos karismaattisen hallinnanmalli relativoidaan, mitä voidaan pitää myös Weberin tarkoittaman mukaisena, sillä voidaan nähdä olevan tietty roolinsa jo hyvinkin alhaisilla hallinnon ja hierarkian tasoilla. Weber relativoi myös julkisen hallinnon ja muiden organisaatioiden hallinnon rajat. Korostaahan hän byrokraattisen hallinnon ulottumista myös ansaintataloudellisiin yrityksiin, hyväntekeväisyysorganisaatioihin, kirkkokuntiin tai poliittisiin puolueisiin. Tämä relativismi auttaa ymmärtämään, kuinka julkisyhteisöjen johtamien laajassa merkityksessä, public management-termin tapaan, ei rajoitu välttämättä vain varsinaisiin julkisyhteisöihin, kuten onkin korostettu (Bozeman 1987). (Ahonen 1989, 68.)

Leena Leväsvirta on työssään kunnallishallinnossa havainnut millaisia muutoksia luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden rooleissa ja tehtävissä tapahtui 1990-luvun alkupuolella. Hän on tehnyt aiheesta väitöskirjatutkimuksen, jonka sisällöstä olen tutkielmassani käsitellyt seuraavia aiheita:

Kunnallishallinnossa toimii selvästi poliittinen luottamustoimipohjainen järjestelmä sekä alun perin sen avuksi muodostunut virkakoneisto. Näiden roolit ovat muuttuneet ja todennäköisesti johtavien viranhaltijoiden roolit ovat lähentyneet poliitikkojen roolia. Kunnallishallinnossa on kuitenkin edelleen olemassa kaksi erillistä osaa, joista käytetään nimitystä politiikka ja hallinto. (Leväsvirta 1999, 24.)

Politiikan professionalistuminen on yksi kiinnostava tämän ajan yhteiskunnallinen ilmiö. Kuitenkin jo Weber(1991, 77- 128) on tehnyt kahtiajaon politiikasta harrastuksena ja ammattina. Poliitikasta elävät henkilöt saavat pysyvän toimeentulonsa politiikan toteuttamisesta. Poliitikalle elävillä osallistuminen poliittiseen toimintaan on tavoite sinänsä. Se tarjoaa välineen arvostamiensa päämäärien toteuttamiseen. Jaottelu on hyvin lähellä yhtä Parsonin (1952,58-67) rooleja kuvaavaa mallimuuttujaa, jonka mukaan rooli voi olla joko tavoitteena sinänsä tai välineenä muiden tavoitteiden saavuttamiseksi. (Leväsvirta 1999,33.)

Samoin kuin poliitikot myös viranhaltijat voidaan jakaa politiikasta eläviin perinteisiin byrokraateihin ja poliitikalle eläviin poliittisiin viranhaltijoihin. Hallinnossa toimivat aidot politiikan ulkopuolella olevat virkamiehet, jotka toteuttavat ylempien auktoriteettien antamat käskyt. Poliittisten virkamiesten toiminta noudattaa parlamentarismin sääntöjä. He työskentelevät hallinnossa vain silloin, kun heidän edustamansa puolue on vallassa. Poliitikot ovat taistelijoita, joita kuvaa intohimoinen omistautuminen tavoitteelle, vastuuntunne ja suhteellisuudentaju. Weberillä oli vakaa mielipide siitä, että professionaaliset poliitikot parlamenttien ulkopuolella ottavat organisaation haltuunsa. Hänen mielestään valta on luonnollisesti niillä, jotka jatkuvasti työskentelevät organisaation sisällä. (Leväsvirta 1999,34.)

Weberin käsitykset politiikasta ammattina soveltuvat pääosin nykypäivään sellaisinaan, kun keskustelua poliittisista ja hallinnollisista viranhaltijoista käydään monella eri taholla. Viranhaltijoiden roolin poliittisuus onkin yksi jatkuvasti esille tuleva ongelma julkista hallintoa tutkittaessa. Weberin näkemys neutraalista virkamiehestä toteuttamassa tahdottomasti ylempänsä käskyjä on jäänyt vanhanaikaiseksi. Virkamiehistö ei Weberin termiä käyttäen vain elä politiikasta vaan se osallistuu myös politiikalle elämiseen. Max Weber käytti termiä professionaalinen poliitikko henkilöistä, jotka toimivat ruhtinaiden ja poliittisten johtajien palkattuina avustajina. Helander (1993) tarkastelee professionaalien suhdetta politiikkaan kahdesta eri näkökulmasta. Kyse on joko profession jäsenten toiminnasta poliitikkoina tai valittujen poliitikkojen professionalistumisesta eli politiikan ammatimaistumisesta. (Leväsvirta 1999,34.)

Politiikan professionalistumiskehitys näyttää Helanderin mukaan Suomessa seuraavan länsimaista kehitystä. Vaatimukset poliitikkojen korvaamisesta asiantuntijoilla ovat yleistyneet. Toisaalta vierastetaan ammattimaisten poliitikkojen ryhmän syntyä. Kyseisen kehityksen myönteisenä piirteenä nähdään päätöksenteon tehostuminen ja politiikan rationaalien luonteen korostuminen. Edustukselliseen demokratiaan perustuva hallintojärjestelmä pitää huolen siitä, ettei ainakaan yksittäisten professioiden valta kohoja ylimittäiseksi. Kuitenkin yhteiskunnan eri sektoreilla niiden vaikutus voi nousta ja on jo osittain noussutkin keskeiseksi. (Helander 1993, 157-160.)

5.2 Politisoitumisen puolesta ja vastaan

Hallinnosta on vaikea löytää yksiselitteisiä tekijöitä ja vastauksia politisoitumisen lisääntymisen tai vähenemisen puolesta. Molemmilla kannanotoilla on omat puoltajansa. Politisoitumisen puolesta ja sen lisääntymistä kannattavat yleensä henkilöt, joilla on omakohtaisia kokemuksia aiheesta. He ovat joko voineet hyötyä virkanimityksistä tai heidät on ehkä syrjäytetty virkanimityksiä tehtäessä ”väärän” tai puuttuvan puoluejäsenyyden myötä. Tällöin tilannetta ja epäonnistunutta virkaprosessia on helpompi ymmärtää ja selittää politisoitumisen ja poliittisten virkanimitysten kannalta.

Julkisuudessa on ollut myös havaittavissa, että osa julkisen hallinnon viroista on ennalta sovittuja ja virkaan valittava henkilö on ns. sopiva tehtävään. Tällöin valintaa perustellaan yhteiskunnallisilla ansioilla ja näkemyksillä. Myös koulutuksellisen ja työkokemuksellisen taustan arviointi jätetään vähemmälle huomiolle. Virkavalinnan suorittajat vähättelevät kuitenkin usein poliittisten seikkojen merkitystä valinnassa. Ikään kuin poliittisin perustein tehty valinta ei olisi yhtä pätevä kuin muihin ansioihin perustuva valinta. Aiheeseen on usein myös liittynyt salailua ja asioiden peittämistä julkisuudelta.

Hallinnon kehittämisessä on korostettu jo pitkään tehokkuuden lisäämistä. Tehokkuutta on mahdollista lisätä mm. henkilöstön kehittämisellä tavoiteltuun suuntaan.. Tästä on ollut seurauksena asiantuntijuuden painottaminen ja lisääminen hallinnossa. Tällöin korostuu usein myös muut kuin poliittiset ansiot virkanimitysten taustalla. Politisoitumisen on esitetty myös vähentyneen 1970-luvulta lähtien vähitellen. Merkkejä tästä on hallinnon tehostamisen lisäksi ollut myös kelpoisuusehtojen lisääminen julkisen hallinnon virkoihin. Myös avoimuus ja virkanimityksiin liittyvä keskustelu on vähentänyt poliittisia valintoja. Tällä on ehkä haluttu lisätä kansalaisten luottamusta ja kiinnostusta

hallintoon ja päättäjiin. Toisaalta myös kansalaisten oikeudet esim. kuntatasolla ovat lisääntyneet ja kuntalaisilla on siten halua vaikuttaa omien asioidensa hoitoon yhä enemmän. Virkoihin halutaan valittavan henkilön, joka on kykenevä hoitamaan sen kuntalaisten yleisen edun mukaan.

Hallinnon tehtävät ovat myös muuttuneet vuosikymmenten myötä. Ne ovat sisällöltään yhä vaativampia. Tehtävät vaativat moniammatillista osaamista. Ne vaativat ymmärrystä kokonaisuuksista sekä toisaalta tehtävän erikoisosaamista alasta riippuen. Tehtävien hoitoon liitetään nykyään yleensä tulosvastuuta ja ymmärrystä talousvaikutuksista. Tehtävien hoito menestyksekkäästi edellyttää siis monipuolista asiantuntemusta ja perehtyneisyyttä tehtävien sisältöön. Tällöin ymmärtää virkanimitysten vaativan muutakin kuin poliittisten ansioiden huomioimista valinnoissa.

Hallinnossa ajattelu on muuttunut vuosikymmenien ajan. Hallintoajattelu heijastaa usein yhteiskunnan yleistä muutosta. Poliittiset ideologiat ja hallinto ideologiat muodostavat yhteyden hallintoajattelun ja virkamiesetiikan välille. Edustuksellinen byrokratia vetää puolestaan tasapainoa puoluepoliittisesti ohjautuvien hallintoideologioiden suuntaan. Nopea muutos suosii reagointikykyisiä hallintoideologisia staattisempien virkamiesnäkemysten sijasta. Virkamiesasiantuntemuksen ja siihen nojavan hallintoajattelun vaikutus näyttäisi kuitenkin lisäävän vaikutusvaltaansa mm. virkamiesasiantuntemuksen kasvun ja kansainvälistymisen ansiosta. (Temmes 1994,42.)

Hannu Majuri, yli-insinööri, tekniikan tohtori on käsitellyt aihepiiriä kotisivuillaan seuraavasti: *Merkittävimpänä ja ratkaisevana apuna johtaja ja päällikkönimityksissä maassamme on ollut usein sopiva jäsenkirja tai muu selvä sitoutuneisuus silloinkin kuin se ei sitä olisi saanut olla. Viimeksi mainittu on kaikkien tiedossa oleva tosiasia ja siis yleisten elämäkokemuksen piiriin kuuluva. Asian yleisyydellä ei ole kuitenkaan merkitystä, kun harkitaan sen hyväksyttävyyttä. Asiantuntijan käsityksen mukaan valtionhallinnossa poliittisuuden ei pitäisi ratkaista virkanimityksiä kansliapäällikkötasoa alempana. Ilmeisesti hakijoiden tasapuolista kohtelua koskevien säädösten kehittäminen palvelisi yhteistä etua.*

Poliittinen suosinta on hänen mukaansa virkanimityksissä ollut ja on edelleen perustuslain (Suomen hallitusmuodon 94/1919,86) sekä valtion virkamieslain (750/1994)11:n vastaista Osassa johtajien ja päälliköiden nimittämistapauksista ei ilmeisesti ole pyrittykään valitsemaan pätevimpiä. Virkakalennysperusteet ja lain noudattaminen on näin ollen saatettu osin unohtaa kun tavoitteena on

ollut edistää tietyn puolueen tai ryhmittymän etua. Kuntien virkanimityksissä lain rikkominen on ollut ja on käsitykseni mukaan tosin yleisempää. Tältä osin viitataan kotisivuiltani löytyvään esimerkkiin.

Yhtenä parannuksena voisi ajatella sitä ,että työpaikkailmoituksessa mainintaa ,minkä puolueen mandaattivirka on kyseessä. Toisen parannuksena voisi ajatella käytetyksi menetelmää, että sitoutumattomista ainakin paras pääsee loppuhaastatteluun asti. Kolmantena kehitysajatuksena esitän harkittavaksi menetelmää, jossa hakijoiden yhteenvetolistoja ja esityksiä on tekemässä myös todistettavasti sitoutumattomia ja myös muita kuin lainopillisen koulutuksen saaneita. Näiden parannusten käyttöönottoa ei nähäkseni nykyinen lainsäädäntö että ainakaan kahden viimeksi mainitun parannusehdotuksen osalta. Tanskassa on tehty poliittinen suosinta vaikeaksi jo v.1969 muuttamalla näyttövelvollisuus käännteiseksi ja siis päinvastaiseksi kuin maassamme poliittisen suosintaväitteen tapauksissa. Suomessakin jouduttaneen lähitulevaisuudessa sopeuttamaan tavaksi tullutta valinta ja näyttövelvollisuusjärjestelmiä EU-säädösten mukaisiksi. Siirtymistä vastustettaneen ensi sijassa maamme ylimpien tuomarien piirissä. Perusteet eivät ole allekirjoittaneen tiedossa.(Hannu Majuri 16.8.2002)

5.3 Virkanimitysten taustatekijöistä

Poliittisia virkanimityksiä on ollut historiassa löydettävissä pitkään. Vaikka 1800-luvulla asetettiin yhä yksityiskohtaisemmat pätevyysvaatimukset virkoihin niin silti politisoituminen näkyi virkanimityksissä. Välillä virkanimitysten politisoituneisuus näkyi selvemmin, toisinaan vähemmän. Puoluepolitiikan myötä myös nimityspolitiikka kärjistyi. Opositio arvosteli virkanimityksiä. 1960-luvulla ajateltiin uuden vaiheen tulleen nimityspolitiikkaan. Silloin hallituspuolueet huolehtivat tärkeimpien virkojen täytöstä. Virkaan saatettiin valita henkilö, joka ei ollut hakenut virkaa.. Aihe on herättänyt keskustelua vuosikymmenien ajan. Tyypillistä on, että virat pyrittiin salaamaan ja virat täytettiin väliaikaisesti, jolloin niitä ei tarvinnut julistaa avoimeksi. Kun tekijä oli saavuttanut pätevyyden hänet voitiin vakinaistaa. Tarvittaessa voitiin pätevyysvaatimuksia uudistaa myös hänen edukseen. Käytettiin termiä ”sopiva” viran pätevyysvaatimusta ilmaistaessa. 1970- luvun hallinnossa ryhdyttiin kapinoimaan vanhaa järjestelmää vastaan. Muutos liittyi hallinnon 1970- luvun sukupolvenvaihdokseen, sen aikaansaamiin vakaampiin tuuliin ja vapautuneeseen ilmapiiriin. Byrokraattinen organisaatioajattelu joutui kriisiin. Samaan aikaan hallinto politisoitui. Se toi virallisen hierarkian rinnalle epävirallisia poliittisia järjestelmiä, jotka vain harvoin osuivat täsmälleen pääl-

lekkäin.(Tiihonen & Ylikangas 1992,208).

Virkamiehet hoitivat tehtäviensä ohella hallintoa ja politiikkaa. Puolueiden syntymisen myötä virkamiehiin kohdistuvaa kritiikkiä alkoi olla lisääntyvässä määrin. Hallituspuolueet pyrkivät muuttamaan virkamiesten rekrytointipohjaa haluamaansa suuntaan. Perinteinen käsitys on ollut, että politiikka ja hallinto eroaa toisistaan tietyllä tavoin. Poliitiikan tehtävänä on ollut ratkaista arvomaailmaan liittyviä asioita, kun taas hallinto on pyrkinyt toteuttamaan poliitikkojen päätökset eli se on ollut toimeenpaneva elin. Käytännössä hallinnon ja politiikan raja on ollut häilyvä. Tarpeet ja tehtävät ovat sekoittuneet osittain. Tästä on alettu siten käyttämään nimitystä hallinnon politisoituminen. Virkamiesten osalta heidän tehtävänsä on ollut tehdä päätöksiä ja hallinnon tehtäviä. Todellisuudessa poliittinen toiminta ja omat intressit ovat olleet myös tavoitteena.

1980-luvulla poliittisten virkanimitysten osuus oli kasvussa vaikka toisaalta hallinnossa vaadittiin tehokkuutta ja säästöjä hyvinvointivaltion turvaamiseksi. Kuitenkin oli ilmeistä, että politisoitunut virkamies ei ollut hallinnon kannalta kaikkein tehokkain. Puolueen tai politiikan kannalta tilanne oli toinen. Hänen toiminnastaan oli hyötyä puolueelle ja asiat etenivät ehkä paremmin kuin ilman virkamiesuraa. Poliittisia virkanimityksiä tai virkamiesten puoluepoliittisiin näkökohtiin perustuvia toimia virkatehtävissä ei ole kriminalisoitu Suomen lainsäädännössä. Sen sijaan niitä selkeämmin korruptioksi mielletty lahjonnan tarjoaminen ja ottaminen on säädetty rangaistavaksi teoiksi. Koko julkisen hallinnon jo yksittäisten virkamiesten puolueettomuutta ja luotettavuutta horjuttavien puoluepoliittisten perusteiden soveltaminen niin virkanimityksissä kuin itse virkatoimissakin on kuitenkin lainsäädännössä kielletty, joskaan ei varsinaisesti sanktioitu.(Laine 1993,16.)

Poliittisten virkanimitysten arvioinnin lähtökohdaksi voidaan ottaa Suomen kaltaisessa parlamentaarisen länsimaisen demokratian poliittisen ja hallintojärjestelmän valtiossa vallitseva, joskin ehkä myyttinen käsitys. Sen mukaan julkista valtaa, joka konkretisoituu poliittisissa päätöksissä ja lainsäädännössä, toimeenpanee poliittisesti neutraali virkamieskunta, joka on tai jonka ainakin tulisi olla kulloinkin vallassa olevalle poliittiselle suuntaukselle tai koalitiolle. Koska julkisiin virkoihin nimitetyt virkamiehet nimenomaisesti panevat toimeen eduskunnan ja hallituksen päätöksiä ja koska virkamiesten odotetaan kohtelevan kansalaisia tasavertaisesti ja puolueettomasti, on lainsäädännössä lähdetty siitä, ettei puoluepoliittisilla sidonnaisuuksilla ole merkittävää painoarvoa ehdokkaita julkisiin virkoihin esitettäessä ja nimitettäessä. Julkisen viran haltijan odotetaan toimivan nimenomaan puolueettomasti ja pyyteettömästi, eikä poliittisten sidonnaisuuksien ole katsottu aina-

kaan edistävän tämän tavoitteen toteutumista. (Laine 1993,18- 19.)

Huhtikuussa 1991 valmistui oikeusministeriössä hallituksen esityksen muotoon laadittu rikoslain kokonaisuudistuksen ”kakkospaketti”. Siinä esitettiin poliittisten virkanimitysten kieltämistä erityisellä rikoslain säännöksellä. Perustelussa todettiin työnantajien työntekijöihin tai – hakijoihin kohdistaman poliittisen syrjinnän kiellon olevan jo työsopimuslaissa. Esitysluonnoksen mukaan työsyryntää koskeva säännös pitäisi kuitenkin sijoittaa rikoslakiin omaksi erityiseksi kokonaisuudekseen, koska työ on kansalaisten keskeinen elämän alue, jonka piirissä tapahtuvaan syrjintään on suhtauduttava erityisen ankarasti. (Laine 1993, 169- 170.)

Poliittiset virkanimitykset tulisivat siis yksiselitteisesti rangaistaviksi. Tilanne todettiin epäselväksi varsinkin kunnallisissa virkanimityksissä, kun taas valtion virkamieslain huomautettiin sisältävän syrjintäkiellon, joka ainakin periaatteessa koskee myös poliittisia virkanimityksiä. Poliittisten virkanimitysten sallittavuus pitäisi esitysluonnoksen mukaan arvostella sen mukaan, onko poliittisesti ”väärän” hakijan syrjäyttämiseksi laissa mainittu painava ja hyväksytty syy. Poliittisen kokemuksen perusteella voitaisiin syrjäyttää ilman poliittista kokemusta oleva hakija vain johtavissa hallinnollisissa tehtävissä. Tämän perusteen hyväksyttävyyys riippuisi viime kädessä hakijoiden muiden ansioiden eroista. Yksinomaan virkapaketin mukaisen virkajaon soveltaminen ei olisi painava eikä hyväksyttävä syy pätevimmän hakijan syrjäyttämiseen.(Laine 1993,170.)

Poliittiset virkanimitykset ja muun poliittisen syrjinnän tuntuva rangaistuksen uhalla kieltävän säännöksen ottaminen rikoslakiin puhdistaisi virkanimityskäytännön ympärillä leijuvaa tunkkaista ilmapiiriä. Vielä tärkeämpää olisi, mikäli oikeusviranomaiset ryhtyisivät myös käytännössä valvomaan säännösten noudattamista. Valtion virkamieslain poliittisen syrjinnän kieltävää säännöstä on saanut tähän saakka käytännössä rikkoo lähes vapaasti. Tähän on ilmeisesti osaltaan vaikuttanut poliittisin perustein virkoihin esittelevien tai nimittävien toimien sanktioimattomuus. (Laine 1993,170- 171.)

Perinteinen länsimainen käsitys ei pidä virkamiestä poliitikkona eikä toisaalta myöskään tavallisena kansalaisena. Virkamies on valittu ammattilaisena hoitamaan yhteisiä asioita kansalaisten, politiikan kautta määrittelemän tahdon toteuttamiseksi. Tahto on tietysti enemmistön tahtoa johon vähemmistön velvollisuus on alistua. Perinteisen käsityksen mukaan virkamies on siis poliittisen tahdon ammatillinen valmistelija ja toteuttaja. Virkamies mielletään politiikan alaiseksi, mikä vaatii

häneltä pidättyvyyttä ja alistuvuutta. Virkamiehen on näin ollen oltava lojaali poliittis- hallinnolliseen järjestelmään hyväksytysti kuuluvien, poliittista tahtoa muokkaavien osien päätöksille ja kannanotoille. Virkamiehen asiana on toimia virkatehtävissä erillään yhteiskunnasta ja suhtautua pidättyvästi julkisuuteen. Koska virkamiehet ovat yhteiskunnan ja kansalaisten palvelijoita, ei heitä palvelukseen valittaessa voida eikä ole tarpeenkaan ottaa huomioon erityisiä sosiaalisia tai poliittisia edustuksellisuuskriteerejä. (Laine 1993,32.)

Virkamiehille tehdyssä tutkimuksessa vuonna 1984 on voitu osoittaa, että he itse ovat sitä mieltä, että poliittisilla kriteereillä nimitetyt arvioivat muita vähemmän hallinnon politisoitumisen johtavan virkamiestoiminnan kannalta negatiivisiin seurauksiin. Se ei vaarantanut heidän riippumattomuuttaan. He eivät myöskään kokeneet virkanimitysten lisääntyneen liikaa. (Vartola & af Ursin 1987,206.)

Perinteisesti on kiistelty siitä, että pitäisikö viranhaltijat valita jonkinlaisella vaalilla vai pelkästään nimittää ylemmän taholta. Hallinnon edustuksellisuuden näkökulmasta vaalilla ja nimittämällä tähdätään erilaiseen edustuksellisuuteen: Vaalissa korostuu periaatteessa asianosaisten rooli nimitettäessä organisaation johto näyttelee merkittävää osaa. Kiistan olennaisia piirteitä voidaan valaista byrokraattisen ja karismaattisen ideaalityypin vastakkaisuudella. (Pekonen 1993,61.)

Max Weberin kuvaamassa anti-autoritaarisessa karismassa auktoriteetin pätevyys riippuu auktoriteetin kohteiden tunnustuksesta. Hallintohenkilökuntakin voidaan periaatteessa asettaa samanlaiseen asianosaisten testiin. Byrokraattisessa hallinnossa, jossa virkailijat nimitetään, tällaista testiä ei ole olemassa. Weberin mielestä valinta nimityskäytäntönä tuo väistämättä mukanaan viranhaltijoiden auktoriteetin riippuvuuden hallinnoitavien suostumuksesta. Nimityksen suorittaa aina ylempi. Nimityksen kriteereinä byrokratian ideaalityypissä voivat olla esimerkiksi ammattitutkinto, virkaikä, pätevyys ja kokemus organisaatiossa. Virkailija on vastuussa toiminnastaan vain ylemmälle esimiehelleen. Periaatteessa hän on erottamaton. Tällaisten kriteerien tuloksena pitäisi olla hallinnon tekninen pätevyys. Hallinto toimii kuin kone; se täyttää sille delegoidut tehtävät mahdollisimman hyvin (hallinnolla ei ole omaa tahtoa") ja se hallitsee kaikkia yhtäläisesti annetun normin mukaisesti. Kaiken kaikkiaan tuloksena pitäisi olla persoonaton, legaalinen, tuloksiltaan kaikkien hyvin ennakoitavissa oleva hallinto. Edustuksellisuus tarkoittaa tässä lähinnä hallinnon toiminnan hyvää ennustettavuutta. (Pekonen 1995,61.)

Poliittiset virkanimitykset on yksi tyypillisimmistä esimerkeistä edeltäessä nimittämistä kohden valinnaisuutta. Muodollisesti byrokraattisessa organisaatiossa poliittisia virkanimityksiä voi pitää poikkeamisena lähtökohtana olevasta nimittämisestä valinnan suhteen. Weberin tulkinnan mukaan valinta tuo mukanaan hallintoon karismaattisia vaikutuksia, subjektiivisia tekijöitä, puoluesidonnaisuuden korostamisen teknisen pätevyyden kustannuksella, "pelitilaa" yhtenäisen toiminnan vaarantumisen jne. (Pekonen 1995,62.)

Byrokratian rakennepiirteet, joiden mukaan ehdokkaat virkaan valitaan teknisten kvalifikaatioiden perusteella, ”rationaalisimmassa tapauksessa pätevyys testataan tai taataan tarvittavin todistuksin”, ”hallintohenkilöksi voi tulla vain pätevän teknisen koulutuksen tietä” sekä ”virka on elämänura”. ”Ylentämisjärjestelmän mukaan ylentäminen tapahtuu senioriteetin tai suositusten tai molempien perusteella ja on riippuvainen esimiesten arvioinnista”, ovat myös yleisesti voimassa Suomessa vaikkakin poikkeuksin. Byrokratia tarvitsee tavallisesti ylimpään johtoonsa henkilöitä, joita eivät sido byrokratian rakenneperiaatteet. Niinpä Suomessa ministerit, maaherrat ja kunnan johtajat muodostavat poikkeuksen ylimmiltä virkamiehiltä vaadittavan akateemisen loppututkinnon periaatteesta. Tärkeän poikkeuksen päällikkövaltaisen yksihuippuisen byrokratian periaatteeseen ovat muodostaneet myös keskusvirastojen kollegiot sekä kuntien lautakunnat. Vertailtaessa julkisen hallinnon eri osia nimenomaan valtionhallinto on kokonaisuutena katsoen puhtaampi byrokratia kuin muut julkisen hallinnon organisaatiot. (Vartola 2005,80 -81.)

5.4 Virkamiesten koulutustaustasta

1980-luvun virkamiehen vanhemmat kuuluivat useimmiten itsenäisyyden alun Suomalaiseen ylimpään luokkaan tai ainakin keskiluokkaan. Koulutuksen arvo oli virkamiesten keskuudessa laskeutunut sillä korkeasti koulutettujen ja akateemisen koulutuksen saaneiden osuus oli kasvanut nopeasti. Enää ei tällöin myöskään vanhempien ammatti periytynyt suoraan lapsille. Yhteiskunnalliset asiat kiinnostivat tulevia virkamiehiä. He jakautuivat poliittisen kiinnostuksen perusteella kahtia. Virkamiesuraa tavoitteleville puolueettomuus oli tärkeä asia. Silloin painotettiin virkatehtävien hoitoa ja poliittisten näkökantojen huomiotta jättämistä julkisesti.

Virkamiesten koulutustaustaa verrattiin aiempiin sukupolviin. Hallinnon muutosten ja poliittisen järjestelmän muutoksen uskottiin heijastuvan myös virkamieskuntaan. Virkamiehet jaettiin tehtä-

vien eriytymisen mukaan ”generalisteihin ” ja ”specialisteihin”. Ensimmäinen viittaa virkamiehiin, jolla on eri hallinnonaloille sopiva yleisluontoinen koulutus ja he sijoittuivat linjahallinnon esimiestehtäviin. Jälkimmäinen tarkoittaa erikoiskoulutuksen saaneita virkamiehiä, jotka työskentelevät asiantuntijatehtävissä tai niihin erikoistuneiden organisaatioiden esimiestehtävissä.(Virkaan, virassa, viratta 1993,76.)

Virkaan, virassa, viratta teoksesta on ollut myös tulkittavissa, että juristikoulutus oli yleisin virkamiehen koulutus. Vähitellen yhteiskuntatieteilijöiden osuus kasvoi siten, että 1990-luvulle tultaessa noin 30 % virkamiehistä oli tältä alalta. Muita aloja, kuten humanistista, kaupallista ja teknistä alaa edusti alle 10 % virkamiehistä. Viidennes virkamiehistä oli suorittanut lisensiaatin tutkinnon ja yhteiskuntatieteilijöiden keskuudessa tämä oli suositumpaa, koska he halusivat pätevyuden avulla kilpailla ylimmistä viroista. 1970- luvulla hallinnon rakenteet vakiintuivat ja muutoksia 1990-luvulle asti ei juuri tullut. Tämä heijastui myös virkamiesten asemaan.

Yksittäisen virkamiehen asemassa ei suhteessa hänen esimieheensä ja tälle osoitettuun ” tarpeelliseen auktoriteettiin tehtävien hoitamiseksi” ole tapahtunut merkittäviä muutoksia. Yhä suurempi osa virkamiehistä on saanut aikaisempaan verrattuna korkeamman koulutuksen, yhä suurempi osa virkamiehistä on erilaisia suunnittelijoita ja rationalisoijia, mutta nämä kehityspiirteet eivät ole byrokratian ydinrakenteen kannalta olennaisia. Spesialistien asema on valtionhallinnossa normaalisti varsinaisia asiantuntijavirastoja kuten tutkimuslaitoksia lukuun ottamatta melko alistettu. He toimivat byrokratian ehdoilla ja heidän toimintaansa johtavat yleensä byrokraatit. (Vartola 2005,82.)

Viranhaltijajohdon koulutustaso vaihtelee voimakkaasti kuntakoon mukaan. Suurissa yli 2000 asukkaan kunnissa kolme viranhaltijajohtajaa neljästä on suorittanut ylemmän loppututkinnon. Pienkunnissa vain kolmannes päälliköistä on maistereita. Nais- ja miespuolisten päälliköiden koulutustasoon ei ole mainittavaa eroa. Yleishallinnossa on enemmän pitkälle koulutettuja viranhaltijoita kuin muilla sektoreilla. Tutkimuskuntien ykkösjohtajista 28 % on kunnallis- tai sosionomin tutkinto. Sosiaalitoimen päälliköinä toimivista noin puolella on alempi korkeakoulututkinto. Yleisin näistä on sosiaalityöntutkinto. Ylemmän akateemisen koulutuksen- useimmiten yhteiskuntatieteellisen suorittaneita on 43%. Kaikilla terveystoimen johtavilla viranhaltijoilla on lääketieteen lisensiaatin koulutus. (Pikkala 1997, 42 -43.)

Koulutoimen johtavista viranhaltijoista noin puolella on ylempi korkeakoulututkinto. Tässä alemmaksi korkeakoulututkinnoksi luokiteltu kansa- ja luokanopettaja koulutus on lähes 40%:lla. Muun sivistystoimen ei kirjasto, kulttuuri, nuoriso ja liikuntapuolen viranhaltijoista vain joka neljäs on suorittanut ylemmän korkeakoulututkinnon. Heistä useimmilla on kuitenkin tehtävään erikoistunut koulutus- liikuntatoimen päälliköillä liikunnan ohjaajan tutkinto, nuorisotoimen viranhaltijoilla nuorisotyöntutkinto jne. Eniten ei- akateemisia päälliköitä on teknisellä sektorilla. Kaksi kolmesta teknisen ja rakennustoimen päälliköistä on teknisen koulun tai opiston kasvatti. Diplomi-insinöörejä ja arkkitehtejä on noin kolmannes teknisen toimen päälliköistä. Korkeakoulutettua väkeä löytyy suurten paikkakuntien virastoista, pienissä kunnissa sektorin päällikkyys on tiukasti teknikkojen ja opistoinsinöörien käsissä. (Pikkala 1997,43.)

Tulevaisuudessa ammatillinen johtaminen ei niinkään perustu yksinomaan tehtyjen suunnitelmien toteuttamiseen vaan myös tulevaisuuden visioihin. Visionäärinen johtaminen on tietoisesti ennakkoivaa ja tulevaisuuden mahdollisuuksien varaan rakentuvan tavoitetilan ohjaamaa. Asiantuntijuus korvautuu ihmisten johtamisella, mikä tukee verkostojohtamisessa tarvittavaa johtamisotetta. Ammatillinen johto on aikaisempien tulostenkin valossa enemmän kokonaisuuspainotteinen kuin poliittinen johto, mutta vaikuttaa tulevaisuudessa siirtyvän vielä selvemmin kokonaisuuksien tarkasteluun. Johtamisotteen muutossuunnat mukailevat visionäärisen sekä verkostojohtamisen työnteelle asettamia vaatimuksia. (Kivelä 2000,96.)

Poliittiseen johtoon verrattaessa ammatillinen johto on tulevaisuudessa järjestyshakuisempi. Molempien riskinotto ja kokeilukyky hieman lisääntyy, arvostuksen uskotaan tulevaisuudessa perustuvan nykyistä enemmän henkilökohtaisiin ominaisuuksiin ja suhtautuminen mediaan muuttuu nykyistä aktiivisemmaksi. Ammatillisen johdon johtamisen ja vaikuttamisen tavoissa tapahtuu vähemmän muutoksia kuin poliittisen johdon osalta. (Kivelä 2000,96.)

6. KANSAINVÄLISTÄ VERTAILUA HALLINNON POLITISOITUMISEN JA VIRKANIMITYSTEN HISTORIAAN

Hallinnon politisoitumisen tilasta ja virkanimitysten taustalla vaikuttavista tekijöistä on ollut vaikea muodostaa yhtenäistä kuvaa. Jo pelkästään maiden välinen vertailu on hankalaa. Politisoitumista arvioitaessa tulisi tuntea eri maiden hallintojärjestelmät ja niiden poliittiset ulottuvuudet ennen arviointia. Tässä on kuitenkin esitetty joitakin näkökulmia aiheeseen. Pyrkimys on tuoda monipuolisuutta aiheen käsittelyyn ja helpottaa ymmärrystä Suomen hallinnon politisoitumisen historiaan.

Euroopan keskiaikainen hallintojärjestelmä sai auktoriteettinsa vetoamalla perinteisiin ja erilaisiin usein viime kädessä uskonnon avulla legitimoituihin välttämättömyyksiin. Sille oli tunnusomaista, että virkatehtävät eivät olleet tarkasti määriteltyjä, jolloin persoonallinen ote ja omat mieltymykset korostuivat poiketen siten täysin Weberiläisestä legaalis-rationaalista ideaalityypistä. Toinen tunnusomainen piirre oli se, että nimitysmenettelyjä ei tehty yleisten ja yhdenmukaisten kriteerien pohjalta, mikä liittyy osaltaan siihen, että virka-asema esiteollisten yhteiskuntien byrokratiassa ei tavallisesti edellyttänyt mitään erityistaitoja. Lisäksi viroista ei yleensä maksettu palkkaa eikä virka ollut hoitajansa pääelinkeino tai pääammatti. Tällainen feodaalisen yhteiskunnan hallinnollis-poliittinen malli merkitsi mm. virkojen muotoutumista haltijoittensa erityisiksi henkilökohtaisiksi "toimi-aloiksi", viranhaltijan tehtävien, oikeuksien ja velvollisuuksien epäselvää määrittelyä ja heidän mieltymyksensä painoarvon lisääntymistä sekä asemien hyväksi käyttöä viranhaltijoiden omien intressien toteuttamisessa, mikä tapahtui erilaisten lojaalisuuteen perustuvien ystävyys ja perhesuhteiden vallitessa. Tämänkaltaiset piirteet johtivat siihen, että tavallinen hallintoalamainen, jolla ei ollut varallisuutta eikä strategisia perhe ja ystävyys-suhteita oli varsin alistetussa asemassa suhteessa viranhaltijaan. (Anttiroiko 1992, 68-69.)

6.1 Pohjoismaat

Pohjoismaita yhdistävät erityisesti historia, maantieteellinen läheisyys mutta myös vahva oikeusvaltioperinne. Se on korostanut mm. hallinnossa avoimuutta ja asioiden julkisuutta. Virkamieskunnalla on vanhat juuret. Aateliston poistuttua virkojen saamiseen liittyvät seikat ovat kehittyneet nykyiseen malliinsa vuosisatojen kuluessa.

Pohjoismaista Ruotsi, Norja ja Tanska ovat jo yli sata vuotta kehitelleet kunnallisen itsehallinnon rinnalla myös alueellista itsehallintoa, joka viime vuosikymmeninä on vahvistunut voimakkain uudistuksin. (Kirkinen 1991, 69.)

Ruotsi on ollut Suomen esikuva hallinnossa jo Ruotsinvallan ajalta saakka. Ruotsissa on ollut 1600-luvulta alkaen vahva virkamieshallinnon traditio. Kirkon ja oikeuslaitoksen noudattamat virkaylennysperiaatteet vakiintuivat myös Suomalaiseen hallintoon. Ministeristön virkamiesjohtoon voi kuulua yksi tai useampi korkeantason asiantuntijoita, jotka ovat poliittisia virkamiehiä. Ruotsissa, Norjassa ja Suomessa maaherran virat on täytetty historiasta lähtien poliittisin perustein. Myös valtiosihteerit ovat poliittisia virkamiehiä.

Norjan historia hallinnosta muistuttaa Suomen valtiollista historiaa. Suomen ja Ruotsin suhteeseen verraten Norja on ollut tiiviissä yhteistyössä Tanskan kanssa. Poliittiset puolueet muodostuivat 1800-luvun lopulla ja näillä oli vaikutuksensa myös hallintoon. Puoluepoliittinen vaikutus virkanimityksiin on jäänyt Pohjoismaissa erilaisiksi. Suomessa vaikutus on koettu voimakkaammaksi kuin Ruotsissa. Norjassa puoluepoliittinen vaikutus koettiin vielä voimakkaammaksi kuin Suomessa. Siellä virkamiesten kelpoisuusehdot ovat olleet väljiä ja yleisluontoisia. Juristit olivat valalla tutkinnon suorittaneista hallinnossa.

6.2 Iso-Britannia

Englannissa ovat virkanimitysprosessit kokeneet vuosisatojen aikana suuria muutoksia. 1800-luvulla ”Patronage” - järjestelmä” oli käytössä hallinnossa. Se oli osaksi tarkoitettu poliittisiin tarkoituksiin, osaksi taas virkoja jaettiin henkilöllisinä suosionosoituksina sukulaisille, ystäville tai heidän suosittelunsa (Merikoski,1968,27.)

Järjestelmä muistutti myöhemmin esiteltävää Yhdysvaltain mallia. Sen avulla palkittiin uskollisia kannattajia, hankittiin kannattajia ja vaiennettiin vastustajia. Virkoja myös myytiin. Se erosi mm. Yhdysvaltain mallista siinä, että virkakuntaa ei valittu uudestaan vaikka valtapuolue vaihtui. Virassa ylettiin lähes automaattisesti ja tehtävät saattoivat silti pysyä samoina. Virka oli myös elinikäinen. Hallinnon tehokkuuden kannalta järjestelmä oli haitallinen.

Uudistus alkoi 1800-luvun puolivälissä. Krimin sota oli taustalla vaikuttava tekijä. Hallinnossa otettiin käyttöön koulutus- ja tutkintojärjestelmä. Se tarjosi hyvin tutkintonsa suorittaneille itsenäisen työn, hyvät tulot ja mahdollisuuden ylenemiseen. Eriasteista sivistystä vaadittiin tehtävien vaativuuden mukaan. Ylimmässä luokassa tuli olla suoritettuna akateeminen tutkinto. Nykyajan järjestelmä pohjautuu tälle aikakaudelle. Virkaura on kaikille avoinna, jotka täyttää asetetut kelpoisuusvaatimukset. Civil Service Commission toimittamassa tutkinnossa tapahtuva avoin kilpailu on pääsääntönä, josta vain harvoin tehdään poikkeuksia. Siinä parhaiten onnistuneet tulevat yleensä automaattisesti nimitetyiksi vapaana oleviin virkoihin, jos he myös terveydentilansa ja luonteensa puolesta täyttävät asetetut vaatimukset. (Merikoski 1968,30.)

Virkauralla eteneminen ei myöskään enää 1960-luvulla tapahtunut poliittisin perustein vaan karrieerivirkamiesten ja heistä kokoonpantujen kollegioiden toimesta. Virat oli jaettu poliittisiin ja ei-poliittisiin virkoihin. Puolueettomuutta tuki myös perustettu virkamiesasiain neuvosto, joka osallistui virkamiehiä koskevien asioiden käsittelyyn. Hallinnon tehostaminen ja virkamiesten tyytyväisyyden turvaaminen oli keskeistä. Vastaavia järjestelmiä on perustettu Sveitsiin ja Belgiaan.

Uudistuksen tuolloin koettiin onnistuneen hyvin. Se toi tehokkuutta hallintoon ja paransi virkamiesten asemaa. Kaikki eivät silti olleet tyytyväisiä. Poliitiikan kannattajat ilmaisivat tyytymättömyyttään järjestelmää kohtaa. Aina ei voida asioihin saada kaikkia tyydyttävää uudistusta aikaan. Järjestelmä loi kuitenkin pohjan nykyhallinnon kehittämiseksi Englannissa.

6.3 Saksa

Saksaa koskevan hallintohistorian tutkimuksen juuret ovat Euroopan vahvimmat ja vanhimmat. Viime vuosisadan jälkimmäisellä puoliskolla alkoi Saksassa ilmestyä huomiota herättäneitä teoksia, joissa kuvailtiin hallintolaitosten kehitystä eri maissa. (Tiihonen 1987,15.)

Virkamieshistorian suunnalta on syytä mainita kaksi uutta tutkimusta. Hans Hattenshauerin yleisesitys *Gesichte des Beamtentums* vuodelta 1980 käsittelee virkamiehistön asemaa, tehtäviin, velvollisuuksiin, oikeuksiin ja yhteiskunnalliseen toimintaan liittyvien käsitysten historiaa. Tutkimus rajoittuu antiikista nykyaikaan. Hattenshauer ei käsittele virkamiehistöä reaalisena ilmiönä vaan keskittyy virkamiehistön asemaan ja tehtävä määritteleviin säädöksiin. Hän kuvaa niitä uskomuksia, normeja ja käsityksiä, joita virkamiehistöön on liitetty. Tutkimuksessa on oikeudellinen ja aatehis-

toriallinen painotus, vaikka siinä käsitellään virkamiehistöä yhteiskunnallisessa yhteydessään ja eritellään sosiaalishistoriallisia kysymyksiä kuten virkamies perheitä ja niitä koskeneita käsityksiä. (Tiihonen 1987, 16- 17.)

Paikallisen itsehallinnon perinteet voidaan Saksa eri osavaltioiden osalta ulottaa jo varhaiseen keskiaikaan, germaaniseen kylähallintoon ja keskiaikaisiin, varsin itsenäisiin toimineisiin kaupunkeihin tai kaupunkivaltioihin kuin myös vapaakaupunkeihin, joista monet säilyivät itsenäisinä Saksan yhdistymiseen asti.(Anttiroiko 1992,73.)

Saksan kaupunkien keskitetty hallintojärjestelmä oli kehittynyt varsin selkeäksi ja toimivaksi 1800-luvun loppuun mennessä .Kaupunkeja hallinnoi pääsääntöisesti vaaleilla valittu valtuusto ja maistraatti ja sen hallintoa johti verrattain laajat valtuudet saanut koulutettu ammattivirkamies, pormestari eli burgermeister. (Anttiroiko 1992,74.)

Saksassa ”Patronage- järjestelmä” on ollut vallalla . Uudistuksia myös tarvittiin ja 1800-luvun lopussa pyrittiin muutokseen, jossa virkaura aukeaa tietyt perusvaatimukset täyttävälle. Valinnan tuli myös olla mahdollisimman objektiivinen. Saksan Liittotasavallassa oltiin edellä hallinnossa tietyissä asioissa. Ylimpiin virkoihin valittiin yliopistollisen tutkinnon omaava henkilö. Alemmalle tasolle valittiin sotilashenkilöitä. Kokemus oli tärkeä kriteeri ylennystä ajateltaessa. Virkamiehet olivat ns.sääty. Weimarin Tasavallan myötä puoluepoliittinen vaikutus virkavalintoihin lisääntyi. Politisoitumista tapahtui myös paikallistasolla.1950-luvulla säädettiin virkamieslaki ja laki henkilökunnan edustuksesta. Näillä oli vaikutuksensa hallinnon kannalta. Ne ovat säilyneet 1960-luvulle asti. Virat on jaettu luokkiin, joissa perusvaatimukset asteittain nousevat. Vain alimpaan näistä voi päästä erityistä virkamiestutkintoa suorittamatta. Sääntönä oli, että virat täytettiin haettavaksi julistamisen pohjalta. Valinta oli tapahtuva sopivuuden, kykenevyyden ja ammatillisen taidon perusteella kiinnittämättä huomiota mm. viranhakijan poliittiseen asennoitumiseen.(Merikoski 1968, 41.)

Poliittisten virkanimitysten osuutta oli vaikea arvioida sillä ,jos hakijoita on ollut paljon täyttäen perusvaatimukset voi poliittisella osuudella ollut merkitystä. Ylemmät hallinnolliset virat voitiin myös täyttää haettavaksi julistamatta. Toisaalta niistä voitiin vapauttaa Liittopresidentin päätöksellä. Virkanimitysten politisoituminen on mennyt pidemmälle kunnissa kuin osavaltioiden hallinnossa.(Merikoski 1968,43.)

6.4 Yhdysvallat

Yhdysvalloissa hallintojärjestelmä poikkeaa suomalaisesta eri tavoin. Koko järjestelmä on laaja kokonaisuus, jota on vaikea kuvailla lyhyesti ja selkeästi. Historiasta lähtien paikallistasolla ja osittain osavaltiotasolla ovat toimineet koneistot, joiden tarkoitus on ollut käyttää poliittisesti valtaa taloudellisen hyödyn saamiseksi johtohenkilöilleen. Niiden tarkoitus ei ollut poliittinen toiminnan kannalta. Ne pyrki kuitenkin vaikuttamaan virkanimityksiin puolueorganisaatioiden ja viranomaisten kautta. Ilmiöstä käytettiin nimitystä ”Tammany Hall”, joka on vaikuttanut jo 1700-luvulla. Järjestelmä palveli kaikkia kansanosaisia tuloista riippumatta. Palvelun vastapainoksi se sai kansalta ääniä vaaleissa, rahallista hyötyä ym.

Paikallishallinnon virat oli usein järjestettyjä koneiston kautta. Hyvin palkattuun virkaan sisältyi palkkio tuloista koneistolle. Yleensä virkoihin valittiin kaksi työntekijää. Toinen oli hyväpalkkainen mutta joka ei tehnyt juuri mitään virkatehtäviä. Hän toimi muualla asioiden edistämiseksi. Toinen oli huonommin palkattu mutta hoiti virkatehtävät. Virka saattoi olla palkkio jostakin. Tällöin myös kuului maksaa osa palkasta koneistolle. Virkoja myös myytiin koneiston kautta.

Osavaltiotasolla on ollut vastaava ilmiö ns. ”Spoils - järjestelmä”. Ilmiön historia ulottuu 1800-luvulle. Virat ja niiden jakaminen oli myös järjestelmän yksi tarkoitus. Niillä palkittiin puolueen työntekijöitä ja kannattajia ja vaiennettiin vastustajat. Virat olivat määräaikaisia. Jos virkamiehen poliittinen kanta muuttui, hänet vapautettiin virasta. Järjestelmä muistutti korruptiota. Toisaalta se esti ongelmat poliittisen johdon ja erottamattoman virkamiehistön välillä.

1800-luvun lopulla tuli uudistus, jonka seurauksena perustettiin puolueeton elin virkojen täyttöö valvomaan. Virat täytettiin tutkintosuoritusten ja avoimen kilpailun perusteella. Tämä ns. meriitti-järjestelmä yleistyi vähitellen. Tässä on nähtävissä Weberin byrokraattisen hallinnon ideaalimallin kriteeri virkamiehen ammattipätevyyden arvioinnista, jossa tutkinto oli merkittävässä osassa valintaa suoritettaessa. Kuitenkin rinnalla säilyi vanhakin järjestelmä ja osa ylimmistä viroista on täytetty edelleen puoluepoliittisin perustein. Politisoituminen oli osittain julkista mutta se pyrki vaikuttamaan myös hallintoon taustalla välttämällä julkisuutta, jolloin oli helpompaa saavuttaa tavoitteet. Sen juuret olivat syvällä rakenteissa ja toimiminen siten oli helpompaa ilman suurempaa vastustusta.

7. KANSAINVÄLISTÄ VERTAILUA HALLINNON POLITISOITUMISEN JA VIRKANIMITYSTEN NYKYTILASTA

Hallinnon politisoitumisen nykytilaan on vaikuttanut mm. historia ja muutokset maailmantaloudessa sekä sodat seurauksineen. Poliittinen herääminen hyvinvointivaltion kasvun taittumiseen ajoittui 1980-luvulle. Pioneereja olivat Yhdysvallat ja Englanti.

Hyvinvointivaltioiden kriisit ovat siis heijastuneet myös politiikkaan ja sen ilmentymiin. Hallinnon politisoituminen on tullut pysyvä ilmiö myös kansainvälisesti tarkasteltuna. Ajoittain siihen on pyritty vaikuttamaan eri keinoin ja estämällä esim. poliittisia virkavalintoja. Muutokset ovat kuitenkin hitaita ja politisoitumisella on ollut omat kannattajansa.

Euroopassa toteutunut yhdyskuntamuodostus on toiminut sellaisena yleisenä sosiaalisen tilan jäsentymisprosessina, joka on vaikuttanut selvästikin kunnallishallinnon muotoutumiseen. Itse asiassa järkiperäinen paikallisen itsehallinnon organisointi edellyttää juuri luonnollisen yhteiskuntamuodostuksen sekä paikallisen ja alueellisen tahdon huomioonottamista, minkä lisäksi on perusteltua ajatella, että valtiolta ei -varsinkaan demokraattisessa järjestelmässä – voi tehdä ratkaisuja kuulematta paikallista tasoa, mikäli se pyrkii toimiviin, väestön hyväksymiin ja sen oikeuttamiin ratkaisuihin. Tämän lisäksi hallinnon muotoutumiseen ovat vaikuttaneet huomattavasti ideologiat, aatteet ja ihanteet, jotka ovat omalla tavallaan muovanneet sosiaalista todellisuutta. Kuten aiemmin on useaan otteeseen korostettu, valtioiden muodostuminen vaikutti olennaisella tavalla paikalliseen itsehallintoon. Tällöin nimittäin paikallisen itsehallinnon vallan lähteenä ja määrittelyperustana ei ollut enää paikallinen tai maakunnallinen yhteisö, kuten kreikan polis tai Italian renessanssin kaupunkivaltio vaan keskitetysti organisoitu, väestömäärältään suuri ja alueellisesti laaja valtio, jolle keskityi huomattavassa määrin alueensa poliittis-hallinnollista valtaa. Moderni paikallinen itsehallinto samoin kuin kunnallishallintokin tarkoittaa niin kirjaimellisesti kuin asiallisestikin juuri valtiovallan puitteissa toteutettua omavastuista kunnallispoliittista toimintaa. (Anttiroiko 1992, 117-118.)

Eurooppa ja EU sen myötä tulee tuskin koskaan yhdenmukaistumaan esimerkiksi siten kuin yhdysvallat. Erityisesti eurooppalaisen kulttuuri ja yhteiskuntien moninaisuus on suorastaan este tällaiselle yhdenmukaistumiselle. Varmaankin erilaisuus ja monimuotoisuus ovat myös hyveitä, joita eurooppalaisten kannattaa arvostaa. (Eurooppalaiset hallinnot 1995, 185.)

Hallintojen näkökulmasta suurimmat erot ovat niiden valtioiden kesken, jotka ovat omaksuneet liittovaltiojärjestelmän ja yhtenäisvaltioiden välillä. Selvimmät liittovaltiot EU:ssa ovat Saksa ja Belgia. Vain eräiden alueiden itsehallintoon perustuvia malleja löytyy Portugalista, Espanjasta ja jopa Suomesta Ahvenanmaan osalta. Myös Itävallassa ja Isossa-Britanniassa on näitä piirteitä. Tosin Iso-Britannian kohdalla on kysymys pikemminkin muodollisesta historiallisesta valtioliitosta, joka ei toteudu samanlaisena kaikissa osissa maata ja jossa keskushallinnon asema on kehittynyt erittäin vahvaksi. (Eurooppalaiset hallinnot 1995, 185.)

Merkittäviä EU maita hallintokulttuurisesti erottava tekijä onkin omaksuttu virkamieskäsitys ja erityisesti tapa, jolla sitä sovelletaan huippuvirkamiehiin. Sekä klassisen mallin maissa Ranskassa ja Saksassa että Isossa-Britanniassa virkamiesaseman malliksi on omaksuttu karriäärijärjestelmä, jossa rekrytointi kilpailujen kautta valitaan joukko nuoria aspirantteja, tai kuten brittiläiset heitä kutsuvat kadetteja tai pikakiittäjiä (high flyers) kasvamaan jo edeltä tarkoin suunnitellun karriäärin kautta huippuvirkoihin. Olennaista on, että pääsy näihin virkoihin on suljettu muilta hakijoilta. Tämä järjestelmä on levinnyt ranskalaisen hallintokulttuurin vaikutuksesta myös välimeren maihin. Se on omaksuttu myös ylikansallisen EU-hallinnon keskeiseksi virkamiesdoktriiniksi. (Eurooppalaiset hallinnot 1995,192.)

Pohjoismainen avoin rekrytointijärjestelmä lähtee päinvastaisesta periaatteesta, sillä kaikki avoimeksi tulleet virat ovat kaikkien kelpoisuusehdot täyttävien haettavissa. Virkamiesaseman avoimuudella pyritään turvaamaan kansalaisten tasa-arvoinen pääsy julkisiin virkoihin. Kysymys on palkkauspäätösten läpinäkyvyydestä ja virkamiesten neutraalisesta asemasta suhteessa kansalaisiin ja yrityksiin sekä muuhun virkakuntaan. Karriäärijärjestelmä, joka on omaksuttu myös EU:N omien elinten malliksi, edesauttaa virkamieselitismää ja tietenkin korostaa virkamiesasemaa. Virkauralle pääsy edellyttää selviytymistä kovasta kilpailusta, joka edelleen korostaa virkamiesuralle antautuneiden ainutlaatuista asemaa. Karriäärijärjestelmä suosii myös sitä, että vain virkauran vaatiman tietämyksen kannalta parhaat koulut ja yliopistot voivat valmistaa virkauralle tähtääviin rekrytointikilpailuihin. Myös tämä kaventaa virkamieseliitin rekrytointipohjaa sosiaalisesti ja maantieteellisesti. Yksi seuraus karriäärijärjestelmästä ja sen piirissä elinvoimaisesti vaikuttavista perinteisistä virkamiesperinteistä on ollut naisten erittäin vähäinen osuus karriäärivirkamiesten joukossa kaikissa niissä maissa, joissa järjestelmä on käytössä. (Eurooppalaiset hallinnot 1995,152.)

Ranskan ja Iso-Britannian huippuvirkamiesten karriäärijärjestelmät ovat edellä kuvatun virkamiesmallin prototyypit. Niissä on keskinäisiä eroja, jotka liittyvät preferoituun peruskoulutustaustaan. Virkamiesten yhteiskunnallisen aseman, heihin kohdistuvien odotusten ja roolien kannalta tulos on jokseenkin sama. Erot liittyvät lähinnä hallinnon toimintatapoihin. Britit näyttävät edelleen uskovan pelkistettyyn yleishallintotraditioon, jossa virkamiestaitojen pohjana ovat tiukan valinnan ohella riittävät luontaiset ominaisuudet ja ”klassinen” yleissivistys. Ranskalaiset korostavat näiden lisäksi myös eri alojen, kuten talouden, oikeustieteen ja teknologian taitoja. Ranskalainen virkamiesmallihan tähtää siihen, että hallintokorkeakoulun ENA :n käyneet voisivat menestyä myös tiukasti rajatun hallintokoneiston ulkopuolella ja voisivat kiertää myös esimerkiksi talouselämässä ja kansainvälisissä tehtävissä sekä menestyä politiikassa. (Eurooppalaiset hallinnot 1995, 193.)

7.1 Pohjoismaat

Pohjoismaissa muutokset ovat olleet maltillisia. Hallinnon politisoituminen on tapahtunut pitkällä aikavälillä ja viime vuosikymmeninä ei ole tapahtunut suuria muutoksia. Euroopan unionin jäsenyys on vaikuttanut jäsenmaiden hallintokulttuuriin mutta muuten muutoksia sotien jälkeen ei suuremmin ole ollut havaittavissa. Pohjoismaita yhdistää mm. vahva virkamiesvaltainen hallinto, joiden asema on turvattu. Järjestelmä on hierarkkinen ja asiantuntijaorganisaatiot ovat yleisiä. Hallinnossa on riittänyt kehittämishaasteita eri tasoilla. Hallinnon sisäisiä uudistuksia on tehty ja uudistuksia tapahtuneet vielä tulevaisuudessakin. Hallintojärjestelmät poikkeavat Pohjoismaidenkin välillä jonkin verran ja vertailu on täten vaikeaa.

Ruotsi on ollut nykyaikaisen hyvinvointivaltion symboli jo koko toisen maailmansodan jälkeisen ajan. Ruotsi on myös ollut niin sanotun Pohjoismaisen vaihtoehdon konkreettisin ilmentymä. Suomen ja Ruotsin yhteys on ollut yhteiskunnallisesti ja hallintokulttuurillisesti erittäin läheinen jo keskiajalta saakka. Suomalainen hyvinvointivaltio onkin pitkälti rakennettu ruotsalaisten esikuvien varaan. Tämä pätee erityisesti hallinnon haaroittaisessa, funktionaalisessa mielessä. Kun hallinnon haarat ovat uudistaneet toimintaansa, organisaatioitaan ja säännöksiään, on ensimmäisenä mallina jo autonomian ajoilta alkaen ollut ruotsalaisten kollegoiden esimerkki. (Eurooppalaiset hallinnot 1995, 135.)

Ruotsi on siis meille tärkeä vertailukohta Suomelle läheisimpänä naapurimaana. Ruotsin esikuva vaikuttaa kuitenkin myös pohjoismaisessa ja eurooppalaisessa yhteydessä. Ruotsin yhteiskunnalli-

sella mallilla on jopa maailmanlaajuista kantavuutta pohjoismaisena vaihtoehtona ja eräänlaisena kolmantena tienä. Tosin anglosaksinen tutkimus ei yleensä ole ottanut tätä vaihtoehtoa vakavasti. Reaalisosialismin romahdus merkitsi niin ikään sitä, että kolmas tie menetti merkitystään. (Eurooppalaiset hallinnot 1995, 135.)

Ruotsin virkamiesperinne on vahvan asiantuntijavirkamiehistön traditio. Se ei kuitenkaan perustu varsinaiseen karriäärijärjestelmään, vaan palkkaus julkisiin virkoihin tapahtuu niin sanotulla avoimella järjestelmällä. Ruotsin virkamiehistö on erittäin korkeasti koulutettu mutta heidän asemansa ei perustu erityisesti korostettuun elitismiin. Päinvastoin julkisen vallan läsnäolo lähes kaikilla yhteiskunnan sektoreilla on kansanomaistanut hallintoa. Vapaamuotoisuus ja ”sinuttelukulttuuri” sekä hyvän palvelun doktriini ovat Ruotsin julkisen hallinnon tavaramerkkejä. Tämä ei poista hallintokoneiston ilmeistä yliorganisointeisuutta. Pikemminkin palvelualltius ja asiantuntemus ovat muodostaneet ylisuuren hallintokoneiston puolustukseksi. (Eurooppalaiset hallinnot 1995, 14.)

7.2 Iso-Britannia

Englannissa otettiin käyttöön pysyvä virkamieskunta kuten historiassa on voitu osoittaa 1850-luvulta alkaen. Myös hallinnon tavoitteena on ollut poliittisesti riippumaton virkamieskunta. 1970-luvulta lähtien on siirrytty avoimeen ja yhtenäiseen rekrytointijärjestelmään. Ylimmille virkapaikoille ovat ylenneet vain pääosin akateemisen loppututkinnon suorittaneet. Suurin osa viranhaltijoista on ollut humanisteja. Kaikki hallintotehtäviin pyrkivät läpikäyvät pääsykokeet, joihin sisältyy kirjallisia ja suullisia testejä. Niiden tavoitteena on selvittää hakijan yleinen kyvykkyys sekä soveltuvuus tietyn tyyppiseen virkaan. (Helander 1984, 86 -87.)

Vähitellen virkamiehistön koulutusrakenne on laajentunut. Hallinnossa on arvostettu yhä enemmän laaja-alaista koulutuspohjaa virkatehtävien hyvän hoidon kannalta. Soveltuvia koulutuksia on ollut mm. arkkitehti, juristi ja tilastotieteilijä. Virassa pysyminen on pyritty takaamaan. Viranhaltijalla on myös lakko-oikeus. Edelleen kuitenkin virkatoiminnassa korostuu tietyt ammattieettiset ja puoluesidonnaisuuden poissulkemiseen tähtäävät piirteet. Virkamiesten, jotka esittelevät päätösehdotuksia ministereille, ovat mm. estyneet osallistumaan politiikkaan kansallisella tasolla. Myös virkamiehistön lojaalisuus vallassa olevaa hallinnollista eliittiä kohtaan on suotavaa.

Nykypäivän hyvinvointiyhteiskunnassa ja eurooppalaisen integraation piirissä edellä kuvattu brittiläisen hallinnon stereotypia on varmasti kalpea varjo siirtomaavallan ajan hallintotaitureista. Vielä nähtävissä olevat erityispiirteet ilmenevät ensisijaisesti brittiläisessä virkamiesihanteessa, joka on edelleen myös kansainvälisesti merkittävä esikuva ja vertailukohta. Brittiläinen neutraali, poliittisesti sitoutumaton huippuvirkamies kasvatetaan tehtäviinsä jo vuosisatoja kehitetyn karriäärijärjestelmän kautta. Keskeisenä ideana on kouluttaa nuoret kandidaatit, high flyers, jo nuoresta pitäen hallitsemaan itsensä ja asiansa huippuvirkamiehinä. Yksityiskoulut ja johtavat yliopistot Oxfordissa ja Cambridgessä huolehtivat heidän sivistyksellisestä perustastaan. Valittujen virkaurasta ja in-Service-kysymyksiin erikoistunut yksikkö, nykyisin Cabinet Officen OPPS- yksikkö, jonka pääministeri Thatcher loi aiemmin Civil service Departmentin tilalle sekä in-Service-koulutusahjona Civil Service College. (Eurooppalaiset hallinnot 1995,80.)

Omaksuttu erittäin sisään lämpiävä virkamiesperinne, johtavien virkamiesten, erityisesti ministeriöiden virkamieskansliapäälliköiden (permanent secretary), vahva asema nimitysvallan tosiasiallisina käyttäjinä ovat taanneet virkamiesten vahvan aseman Whitehallissa vasta pääministeri Thatcherin uudistukset ovat jossain määrin muuttaneet tätä kulttuuria. Lähinnä humanistisen, yleissivistävän koulutuksen saaneet yleishallintovirkamiehet johtavat ministeriöiden valmistelutyötä ja edustavat hallinnon jatkuvuutta. Neutraalisuus on kehitetty taiteeksi, jolle on ominaista todennettava byrokratian itseintressi. Toisaalta luottamuksellisuuden ja anonyymiuden etiikka ovat taanneet hallinnon toiminnan kaikissa oloissa ja sen, että hallinto ei ole leimaantunut vallassa olevan puolueen seurailijaksi. (Eurooppalaiset hallinnot 1995 80 -81.)

Virkamieskulttuuriin kuuluu myös laaja virkamiesjohdon kollegiaalisuus ja kollektiivisen vastuun ihanne. Ison-Britannian poliittinen traditio suosii monijäsenisiä päätöksentekoelemiä hallituksen kabinetista paikallisneuvostoihin saakka. Hallintokoneistossa kollegiaalisuus on myös virkamiesten keskeistä lojaalisuutta virkakunnan ihanteille ja traditionaalisille menettelytavoille. Common law-käytäntö antaa tällaisille käytännöille juridisen perustelun. Tästä on selvimpänä esimerkkinä laaja salaisuuskäytäntö ja virkamiesten toiminnan anonyymisyys, jotka suojattuaan aikanaan hallitsijaa suojaavat nykyään helposti todellista valtaa käyttäviä virkamiehiä. (Eurooppalaiset hallinnot 1995,81.)

Brittiläinen valtio ja hallintokäsitys, käsitys ideaalisesta virkamiesasemasta ja karriääristä sekä viime vuosien brittiläinen maailmanlaajuisesti merkittävä, hallintoa uudistava panos tekee brittiläisestä hallintokulttuurista merkittävän myös EU:n piirissä. Tämän hallintokulttuurin merkitys tulee

nykyisestään kasvamaan myös EU:n tulevan hallintokulttuurin esikuvana. Pohjoismailla tulee olemaan oma merkittävä roolinsa siinä keskustelussa, jossa Iso-Britannia etsii nykyisen ranskalais-saksalaisen mannereurooppalaisen hallintokulttuurin uudistamisen mahdollisuuksia, sen ensimmäisenä ja aktiivisimpana haastajana. Pohjoismaiden saattaa luonnostaan langeta tässä debaatissa eräänlainen toisen haastajan rooli. (Eurooppalaiset hallinnot 1995,82.)

7.3 Saksa

Saksassa korostuu tänä päivänäkin valtiokeskeinen poliittinen kulttuuri. Vuonna 1846 tuli virkamiesten koulutuksesta juridisesta koulutuksesta pakollinen ja syntyi juristimonopolin käsite. Taustalla oli lain keskeinen asema hallinnon ohjaajana. Traditio ei ole katkennut vieläkään, sillä ainakin vielä 1970-luvulla ylimmistä virkamiehistä 66% oli edelleen juristeja. Virkamiehistön koulutuksen sisältöalasta riippumatta Saksassa seurataan ammattivirkamiehistön (Berefsbeamtentum) ajattelumallia ja periaatteita. (Eurooppalaiset hallinnot 1995,150.)

Varsinaiseksi virkamieheksi nimitettävällä täytyy olla kaksi tutkintoa, ensimmäinen ja toinen valtiotutkinto. Perustutkinnon suoritettuaan hakumenettelyn jälkeen nimityksen saanut toimii kaksi vuotta harjoittelijana tuomio-istuimessa ja syyttäjän virastossa. Tämän jälkeen hän voi suorittaa toisen tutkinnon. Vasta tämän jälkeen hän on pätevä hallinto-virkamieheksi, tuomariksi tai asianajajaksi. Ylimpiin virkoihin haluava virkamies joutuu täydentämään opintojaan tohtorin tutkintoon asti. Erityinen merkitys on Speyerin hallintokorkeakoululla (die Verwaltungshochschule) , jossa järjestettävä koulutus kestää puolesta vuodesta vuoteen. (Eurooppalaiset hallinnot 1995,150-151.)

Virkamiehen ammatti on Saksassa ura. Virkamies palkataan tietylle tasolle, ei tiettyyn tehtävään. Se, mille tasolle he sijoittuvat ja minkä tasoisen uran he luovat, määrittyy heidän koulutuksestaan. Kunkin tason sisällä on virka- ja palkkahierarkioita joiden kautta virkamiehet voivat muodostaa uransa. Virkamiehen ammatti on arvostettu, mutta virkamiehillä ei ole enää erityistä elististä statusta. Aiemmin tilanne oli toisenlainen. Virkamiehet nimitettiin aatelistosta ja porvaristosta. Viranhoito kulki perheessä perinteenä. Edelleenkin on tunnistettavissa piirre, että johtavat virkamiehet rekrytoidaan virkamiesperheistä. Virkamiehistön sosiaalista taustaa hallitsevat nykyisin keskiluokan ja ylemmän keskiluokan perheet. (Eurooppalaiset hallinnot 1995,151.)

Virkamiehen asemaan liitetään erityisiä materiaalisia oikeuksia, kuten erottamattomuus, eläke ja sosiaaliturva. He kuuluvat erityisen kurinpitojärjestelmän alaisuuteen. Virkamiehiltä edellytetään lojaalisuutta perustuslakia kohtaan. Heidän on toteltava esimiesten antamia määräyksiä. Virkamiehillä ei ole laillista lakko-oikeutta. Heille on asetettu erityiset koulutusvaatimukset. Virkamiesten ja virastojen asema ja työtehtävät on määritelty lailla. Virkamiehen status on pysyvä eikä se liity toimeen tai tehtävään. Valtion tehtävänä on turvata virkamiehistön asema, sillä näin varmistetaan julkisten palvelujen toimintakyky. Virkamiesten oikeudellisella ja taloudellisella riippumattomuudella pyritään varmistamaan julkisten tehtävien puolueeton toimeenpano. Katsotaan, että puoluepoliittisten seikkojen kytkeminen nimityksiin vaarantaa valtion tehtävien neutraalin totuttamisen ja heikentää virkamiesten tietoisuutta omasta asemastaan ja valtiollisesta tärkeydestään. Virkamiehet voivat kuitenkin osallistua politiikkaan ja nousta parlamentaarikoiksi ja ministereiksi. (Eurooppalaiset hallinnot 1995,151.)

Viime vuosien aikana näiden eri ryhmien asema on kuitenkin lähentynyt toisiaan. Monet sellaiset etuudet, jotka ennen koskivat ainoastaan toimihenkilöitä ja työntekijöitä ja joista päätettiin työsopimusneuvotteluissa, koskevat nyt myös virkamiehistöä (esim. ylityökorvaukset). Toisaalta myös toimihenkilöt ja työntekijät ovat päässeet osallisiksi etuuksista, jotka ennen kuuluivat vain virkamiehille. Julkisen sektorin tehtäväkentän laajetessa myös eri ryhmien tehtävät ovat lähentyneet toisiaan. (Eurooppalaiset hallinnot 1995, 151.)

Saksan virkajärjestelmä on pätevyysvaatimusten ja koulutuksen osalta tarkasti säädeltyä mutta rekrytointiprosessi on kuitenkin väljempi vaatimuksiltaan. Virkamieskunta on hierarkinen. Korkeakouluopinnot ovat edellytyksenä ylimpiin virkoihin. Hallintovirkoihin pitää olla juristin pätevyys. Koulutuksen lisäksi on osallistuttava erilaisiin pääsyutkintoihin virkoihin pääsemiseksi. Yleneminen virkahierarkiassa tapahtuu perinteisesti virkavuosien perusteella sekä edellyttää työskentelyä järjestelmän eri virkaportailla. Virkamiesetiikka korostaa valtiota kohtaan lojaalisuutta sekä puolueettomuutta.

Ylimmät virat (valtiosihteerit) ovat poliittisia virkoja, joista voidaan tarvittaessa myös erottaa ministerin päätöksellä. Suuntaus tulevaisuutta ajatellen näyttäisi kuitenkin olevan kohti poliittisia virkoja. Tämä on näkynyt mm. ylimpien virkojen rekrytoineissa. Virkamiehet ovat myös tehtäviensä

myötä yhteydessä puoluepolitiikkaan. Virkamieskunnan asema on turvattu ja arvostettu. Lakko-oikeutta ei ole mutta oikeus ammatilliseen järjestäytymiseen on sallittu.

7.4 Yhdysvallat

Yhdysvallat on ollut esillä politiikan alueella presidentinvaalien (v.2004) ajankohtaisuuden perusteella. Verkkouutiset ovat ottaneet kantaa poliittisiin virkanimityksiin, jotka ovat aktivoituneet vaalien myötä. John Kerryn ehdokkuuden jälkeen on mietitty jo mahdollisen seurauksia. Jaossa olevat liittovaltion virat ovat avoimen poliittisia mutta vastoin kuin Suomessa, ne ovat ”pätkätöitä”. Viranhaltija tietää, että presidentin vaihtuessa virka saattaa kadota vaikka oma puolue jäisi valtaan. Virassa jatkavalla presidentillä on oikeus vaihtaa viranhoitajaa, jos tarjolla on sopivampi, uutterampi tai poliittisesti tarkoituksenmukaisempi kandidaatti. Nimitystä viroista käytetään ”luumu virka” tai ”palkintovirka”. Tämä kuvastaa viran saamista tietyin perustein. Edelleenkin tarkoitus on palkita uskollisia puolueen kannattajia virkavalintojen myötä. Senaatti tosin tutkii nimitettävien kelpoisuutta virkoihin. Se voi jopa jättää vahvistamatta nimityksen.

Poliittiset virkavalinnat ovat Yhdysvalloissa yleisiä. Nykyäänkin n.2000 ylimpää virkaa täytetään poliittisin perustein. Yhdysvalloissa tämä on avoin ja julkinen järjestelmä. Poliittisista viroista on ollut voimassa julkaistu luettelo jo vuodesta 1952. Kirja julkaistaan neljän vuoden välein ja ajankohta on heti presidentin vaalien jälkeen.

Weberin teorialle byrokraattisen hallinnon ideaalimallista on vaikea löytää vastinetta valitsemalleni kriteerille Yhdysvaltain politiikasta tältä osin. Valinnoissa näyttää korostuvan enemmän puoluekanta ja presidentin suosio kuin ammattipätevyyteen liittyvät seikat. Tosin on vaikea tietää heidän koulutustaustaansa, koska sitä ei ole mainittu erikseen. Erikoista on, että sotaveteraanit ovat etusijalla virkoja jaettaessa. Tämän kuitenkin uskotaan laskevan virkamieskunnan tasoa. Tämä on erilainen rekrytointipainotus kuin muualla maailmassa. Kyseessä on ilmeisesti kulttuurillinen perinne.

Hallinnon poliittisten virkojen täyttö ja virkanimitykset pohjautuvat siis osittain pitkään historialliseen perinteeseen. ”Spoils”- järjestelmä muistutti tavoitteiltaan ja tarkoituksiltaan nykyistä järjestelmää. Nykyisin kuitenkin käytetään termiä ”merit” -järjestelmä, joka painottaa ainakin muodollisesti tutkintoja ja testien perusteella todettua soveltuvuutta virkaan. Syksyn presidentin vaaleja seurattaessa on ollut huomattavissa, että perinteet jatkuvat yhä. Muutoksia virkamiehissä on tapahtunut

vaalien myötä. Taustoja vaihdoksiin ei ole tiedossa mutta ilmeisesti politiikalla on osuutensa tässäkin.

8. CASE- TAMPEREEN APULAISKAUPUNGINJOHTAJAN HAKUPROSESSISTA JA VALINNASTA

Tampereella on ollut syksyllä -2004 haettavana apulaiskaupunginjohtajan virka. Hakuprosessi on ollut julkinen ja siten muodollisesti avoin kaikille kelpoisuusehdot täyttävälle. Hakuilmoitus oli sellainen, että se jätti pätevyysvaatimukset osittain avoimiksi. Hakijalta edellytettiin soveltuvaa korkeakoulututkintoa ja hallinnollista kokemusta tai hyvää perehtyneisyyttä kunnallishallintoon ja –talouteen. Kuitenkin virkaan voitiin valita myös henkilö, joka ei ollut hakenut virkaa ja jonka virkakelpoisuudesta on esitetty tarpeellinen selvitys (Aamulehti 2.10.2004.) Tämä edellä mainittu lause antoi valitsijoille mahdollisuuden ohittaa virallinen ja julkinen hakuprosessi. Tässä tutkielmassa pyrittiin löytämään vastaus virkanimityksiin vaikuttaneista tekijöistä. Merkittävänä tiedonlähteenä oli median antama julkinen tieto aiheesta.

8.1 Kaupunginjohtajien koulutustaustasta

Tässä tutkimuksessa on siis selvitetty myöhemmin apulaiskaupunginjohtajan valintaprosessia. Siksi on tärkeää myös tietää yleisiä heidän koulutustaustaansa liittyviä seikkoja. Koulutustausta on hyvin kirjava mutta yhtäläisyyksiä myös löytyy. Nykyään kaupunginjohtaja voidaan valita esim. joko toistaiseksi tai määräajaksi. Historiaan viitaten kunnallislaisissa kelpoisuusehdot olivat väljät. Niissä todetaan vain, että kelpoinen virkaan ”on henkilö, joka koulutuksensa tai käytännössä saavutetun kokemuksensa perusteella katsottava tehtävään päteväksi ja joka täyttää kunnanhallituksen johtosäännössä mahdollisesti määrättyt muut kelpoisuusehdot.”(Haimi 1987, 54.)

Kaupunkiliitto on pyrkinyt viime vuosikymmeninä uusimaan kaupunginhallituksen johtosäännön mallit. Kelpoisuusehtojen osalta on kaksi vaihtoehtoa ollut käytössä. Ensimmäisen mukaan riitti kunnallislain edellä mainittu säännös. Toisen mukaan vaaditaan lain säännöksen lisäksi ” virkaan soveltuva ylempi korkeakoulututkinto” tai, että hän on käytännössä hyvin perehtynyt kunnallishallintoon. (Haimi 1987,55.)

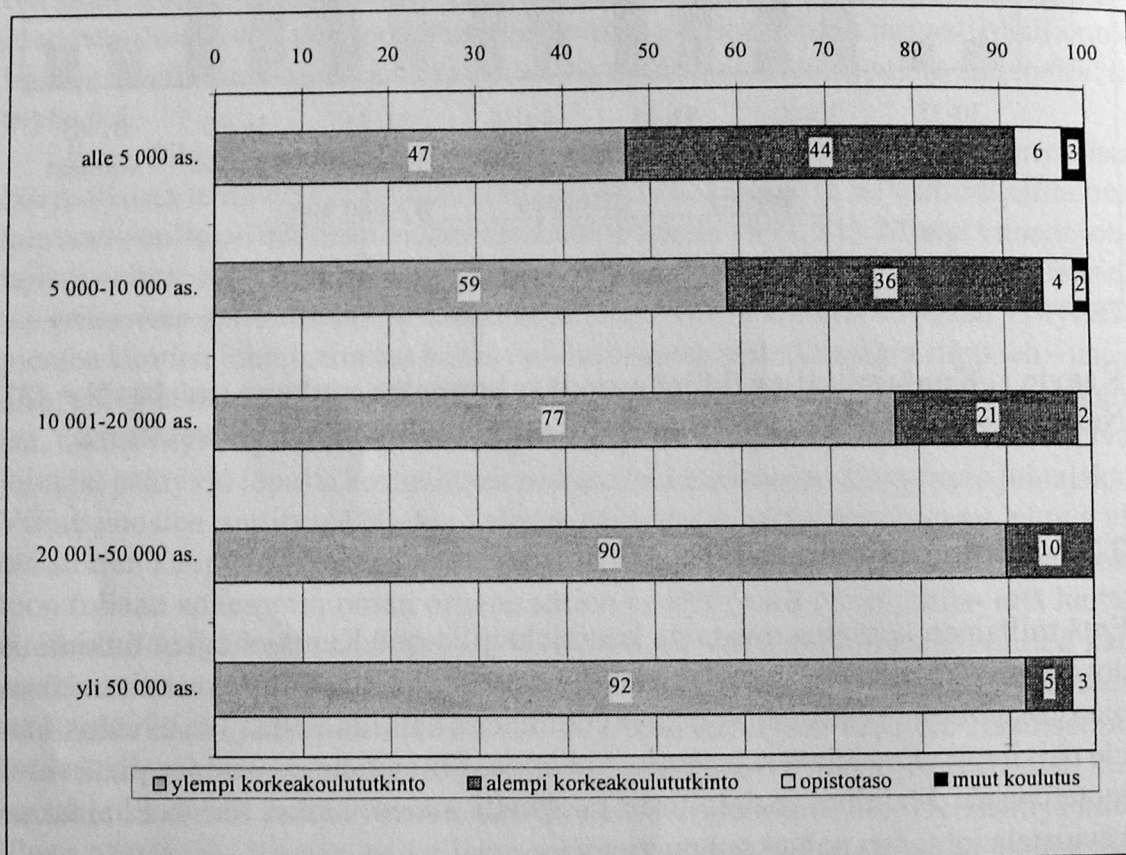
Kunnalla on oikeus kunnan palveluksessa olevien henkilöiden vapaaseen valintaan, palkkaamiseen, ylentämiseen ja irtisanomiseen. Myös tämä oikeus on johdettavissa omavastuun takuusta. Se ulottuu

myös toimeksisaantitehtäviin. Merkittävänä tämän oikeuden rajoittajana Suomessa voidaan pitää Kunnallisen sopimusvaltuuskunnan (sittemmin Kunnallinen työmarkkinalaitos) perustamista vuonna 1970. Kuntien ja kuntainliittojen työnantajatehtävien keskeinen osa siirtyi tuolloin uuteen valtakunnantasoiseen organisaatioon. (Ryynänen 2004,50.)

Entä millainen koulutus maamme kuntajohtajilla on? Kuntajohtajien tutkintotiedot ovat pääosin peräisin Tilastokeskuksen koulutusluokituksesta. Tilastokeskuksen aiempien kokemusten perusteella on käynyt ilmi, että kaikilta vastaajilta ei välttämättä ole päivitetty viimeisintä suoritettua tutkintoa. Silti aineistoa voidaan pitää varsin luotettavana. Mainitun mahdollisen puutteellisuuden vuoksi tilasto ei ainakaan kaunistele johtajien pohjakoulutustietoja. Koko otosta tarkastellen käy olmi, että maamme kuntajohtajat ovat selkeästi muuta väestöä korkeammin koulutettua, sillä 95 %:lla on ylempi tai alempi korkeakoulututkinto. Vastaajista 293:lla eli 62 %:lla on ylempään korkeasteen tutkinto ja alempi korkeasteen tutkinto löytyy 33 %:lla vastaajista (156 johtajaa). Lisäksi opistotasoinen tutkinto löytyy otoksesta 18: lta johtajalta (4 %). Lopuilla kahdeksalla (2 %) on muu koulutus; mainintoja tässä kohdassa sai eniten ylioppilastutkinto. Sukupuoltenvälillä oli pieni ja yllättävä ero, sillä miehistä ylempi korkeakoulututkinto on 62 % naisten lukeman ollessa tasan 10% yksikköä pienempi. Tämä heijastui myös käänteisesti alemman korkeasteen tutkintojen määrään, joita naisjohtajista oli 44 %:lla miesten osuuden ollessa 32 %. Opistotason koulutuksen omaa 4 % miehistä (naiset 2 %). Lisäksi kahdella prosentilla miesjohtajista on muu koulutus. Erot sukupuolten välisissä koulutustasoissa voivat selittyä otoksen naisjohtajiston vähäisellä määrällä, jolloin muutaman havainnon painotus johonkin koulutusluokkaan voi kärjistä eroja.

(Valanta 2000, 51-52 .)

Yksittäisistä tutkinnoista selvästi yleisin oli alemman korkeasteen kunnallistutkinto (sosionomi) , joka löytyi 125:ltä kuntajohtajalta (26%). Seuraavaksi yleisimmät yksittäiset tutkinnot ovat hallintotieteen maisterin tutkinto, 65 mainintaa (14 %), oikeustieteen kandidaatintutkinto, 38 mainintaa (8 %), ja valtiotieteen maisteri pääaineena valtio-oppi 33 maininnalla (7%). Loppujoukosta suurimmalla osalla on ylempi yhteiskunnallinen koulutus (VTM tai YTM), useimmiten joko talous- tai sosiaalitieteiden aloilta. Mukana on myös mainittava joukko diplomi-insinöörejä eri koulutusohjelmista (yhteensä 23kpl) sekä eri oppiaineista valmistuneita filosofian maistereita (22kpl). Kaikkiaan 16:lla aineiston 475: stä kuntajohtajasta oli tutkijakoulutus (lisenssiaatti tai tohtori). (Valanta 2000, 52 -53.)



Kaavio 2. Kuntajohtajien koulutustaso kuntakokoluokittain (N = 475). Lähde: Tilastokeskuksen kunnallinen henkilörekisteri.

Suuremmissa kunnissa ylempään korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden määrä on huomattavan korkea ja se johtunee lähinnä kyseisten kuntien valintakriteerien korkeudesta. Pienemmissä kunnissa oleva suuri alempien korkeakoulututkintojen määrä selittynee pitkälti sillä, että virassa istuvista johtajista suuri osa on edelleen Tampereen yliopiston kasvatteja, eli 1960 -1970 luvulla kunnallistutkinnon suorittaneita sosionomeja. Vaikka pieniin kuntiin on viime vuosina valittu nuoria ja korkeasti koulutettuja kuntajohtajia, ei heidän osuutensa ole vielä ehtinyt nostaa koko kuntayhtymän keskimääräistä koulutustasoa tämän korkeammaksi. (Valanta 2000,53.)

Viranhaltijoista kunnanjohtajalla on suurin vaikutusvalta kunnan hallinnon ja toimintojen kokonaisvaltaisessa johtamisessa. Merkittäviä vaikuttajia ovat myös eri hallinnonalojen johtavat viranhaltijat ja sellaiset luottamushenkilöt, jotka ovat saavuttaneet johtavan aseman ryhmässään ja arvostuksen

muutenkin ryhmältä. Kuntalain mukaan valtuusto voi päättää kunnanjohtajan viran määräaikaistamisesta. Heti kuntalain vuonna 1995 tapahtuneen uudistamisen jälkeen enemmistö uusista kunnanjohtajista valittiin määräaikaiseen virkaan. Kaikki kokemukset viran määräaikaisuudesta eivät kuitenkaan ole olleet positiivisia. Viime aikoina onkin taas yleistynyt pysyvien kunnanjohtajien virkojen perustaminen kuntiin. (Oulasvirta - Brännkar 2001, 30-31.)

Tilastojen mukaan olisi tulkittavissa, että kunnanjohtajat ovat Suomessa korkeasti koulutettuja. Tällöin on todennäköistä, että virkanimityksessä on vaikuttanut ainakin koulutuksellinen pätevyys. Poliittiset ansiot ovat voineet olla myös merkittäviä mutta ne eivät ole olleet etusijalla valinnassa.

8.2 Apulaiskaupunginjohtajan valinta

Haku sosiaali- ja terveystoimen Apulaiskaupunginjohtajan virkaan päättyi 29.10.2004. Hakijoita oli yhteensä 11. Aamulehti julkaisi seuraavana päivänä hakijoiden nimet ja koulutus/tehtävä taustoista luettelon. Hakijoille näytti yhtäläistä olleen korkeakoulututkinto. Vain yksi hakijoista oli epäpätevä virkaan. Myös kokemusta hallinnollisista tehtävistä näytti olleen usealla hakijalla. Hakijoiden joukossa oli mm. lääketieteen tohtoreita, yhteiskuntatieteiden maistereita, hallintotieteiden maistereita ja yksi terveydenhuoltoalueen johtaja. Mielenkiintoista on ollut seurata miten valintaprosessi eteni. Seuraavaksi media nosti kaksi ehdokasta hakijoiden joukosta esille. Kyseessä olivat Tamperelaiset kaupunginvaltuutetut ja terveydenhuoltoalan asiantuntijat. Kuitenkin oli vielä tällöin siis mahdollista, että virkaan valittaisiin henkilö, joka ei ollut hakenut kyseistä virkaa.

Tampereen uudeksi apulaiskaupunginjohtajaksi valittiin lääketieteen tohtori, eMBA tutkinnon suorittanut Päivi Sillanaukee. Hän oli myös kaupunginvaltuutettu. Näytti siltä, että huomio valinnassa oli tällä kertaa keskittynyt naissukupuolen valintaan johtotehtävään. Poliittinen ulottuvuus oli lähinnä vain mainittu. Toisaalta valitulla oli kerrottu olevan kokoomuksen jäsenyys ja paikka valtuustossa. Onkin vaikea yksiselitteisesti arvioida valinnan syitä. Ennakolta oli jo hänen nimensä mainittu mahdollisena valinnan kohteena. On ilmeistä, että hän on tehtävänsä pätevä tutkintojensa osalta ja kokemus kunnallishallinnosta näyttää myös olevan. Myös poliittinen ura lienee yksi valintaan vaikuttanut tekijä.

Valitsemani Weberin byrokratian ideaalimallin kriteeri näyttäisi toteutuneen tässä valinnassa. Valinta perustui siis ammattipätevyyteen, jota arvioitiin mm. tutkinnon perusteella. Kyseisessä virassa

oli kelpoisuusehtona soveltuva korkeakoulututkinto, jolloin oli helpompi soveltaa teoriaa käytäntöön. Vaikeampaa teorian soveltaminen olisi ollut jos muodollisia kelpoisuusehtoja koulutuksen osalta ei olisi ollut määriteltynä. Tällöin myös poliittiset ansiot olisivat saaneet ehkä enemmän painoarvoa valinnassa. Poliittinen ura ei tässä valinnassa varmistanut viransaantia mutta se lienee katsottu eduksi valintaa suoritettaessa. Hakijan valinnalla ei myös syrjäytetty ketään pätevämpää hakijaa, jolloin olisi voinut päätellä poliittisten ansioiden olleen etusijalla valinnassa.

9. CASE-HELSINGIN KAUPUNGINJOHTAJAN VALINTA V.1997

Helsingissä valitun kaupunginjohtajan valinta on käynnistänyt oikeusprosessin liittyen valinnan puolueellisuuteen ja lahjusepäilyyn. Poliittisiin virkanimityksiin puututaan herkemmin valtion viroissa. Päätös tuo esille, että kunnallisia virkoja täytettäessä on perinteisesti korostettu itsehallinnollista laajaa harkintavaltaa. Toisaalta harkintavalta antaa mahdollisuuden myös poliittisten ansioiden painottamiselle valinnassa. Edelleen lainsäädännössä ei ole tarkasti poliittisia virkanimityksiä koskevaa säädöstä. Tulkinnanvaraa on havaittavissa edelleen.

9.1 Helsingin kaupunginjohtajan valinnasta tehty kantelukirje oikeuskanslerille

Oikeuskanslerinviraston mukaan Helsingin kaupunginjohtajan vaalissa ei menetelty virheellisesti. Oikeuskansleri kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että poliittiset virkanimitykset saattavat loukata kansalaisten yhdenvertaisuutta. Oikeuskansleri Jorma S. Aallon päätös 10.10.1997, dnro 1147/1/96: Oikeuskanslerille on kanneltu Helsingin kaupunginjohtajan vaaliin liittyvästä menettelystä. Kantelukirjoituksessa on epäilty, että vaalin yhteydessä eräät puolueet olivat sopineet lahjuksen ottamisesta ennakolta sovitulla tavalla. On myös arveltu Helsingin kaupunginkanslian lainopillisen osaston pitäneen virheellisesti eräitä kaupunginvaltuutettuja esteellisenä asiassa. (www.okv.fi/suomi/tiedote/t897f.htm)

Uudenmaan lääninoikeus 9.7.1990 ja korkein hallinto-oikeus 23.10.1996 olivat hylänneet kaupunginjohtajan vaalia koskevat valitukset. Oikeuskansleri tarkastelee päätöksessään mm. poliittisia virkanimityksiä yleensä, kunnallisten virkapakettien hyväksyttävyyttä ja kunnallisten nimityspäätösten valmistelua. Yleiset virkaylennysperusteet taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto koskevat valtionvirkoja. Kunnallisia virkoja täytettäessä on perinteisesti korostettu itsehallinnollista laajaa harkintavaltaa. Yhteiskunnallinen toiminta on voitu käytännössä ottaa huomioon eräänä hyväksyttävänä ansioperusteena kunnallishallinnon johtavissa viroissa. Poliittisten virkanimitysten käsite ei ole tarkkarajainen. Yleensä sillä tarkoitettaneen nimitystä, jossa henkilö valitaan virkaan puoluepoliittisilla ansioilla ja samalla syrjäytetään ansioituneempi henkilö. (www.okv.fi/suomi/tiedote/t897f.htm)

Kunnallisten poliittisten virkanimitysten sallittavuutta on lakien mukaan arvosteltava siltä pohjalta,

onko muuten ansioituneemman hakijan syrjäyttäminen poliittisten perusteiden vuoksi laissa tunnustettua painavaa ja hyväksyttävää syytä. Tällainen syy voisi liittyä yleensä työ ja virkatehtävien laatuun ja tulla kysymykseen esim. johtavissa hallinnollisissa tehtävissä. Yksinomaan ns. virkapaketin mukaisen virkajaon soveltaminen ei olisi painava hyväksyttävä syy syrjäyttämiseen kunnallisessa virkanimitys asiassa. Oikeuskansleri ei voi toimivaltansa puitteissa puuttua virkanimitysasioissa poliittiseen valmisteluun, paitsi jos kyseessä olisi rikollinen menettely (esim. RL 47:3). Demokraattisessa valmisteluprosessissa syntyneet valtuustoryhmien keskeiset välipuheet kuuluvat pikemminkin poliittisten sitoumusten kuin oikeuden piiriin. Oikeuskansleri voi laillisuuden kannalta valvoa virallista päätöksentekoa, joka on tässä tilanteessa ollut myös hallinto-oikeudellisen lainkäytön arvioinnin kohteena. (www.okv.fi/suomi/tiedote/t897f.htm)

Helsingin kaupunginkanslian lainopillisen osaston virkamiesten mielipide eräiden valtuutettujen esteellisyydestä ei ole selvästi lainvastainen. Virkamiehillä on oikeus tuoda esiin oma perusteltu mielipiteensä toimivaltaansa ja tehtäviinsä liittyvistä asioista. Julkisuusperiaatteen mukaisesti se voidaan myös saattaa muiden tahojen ja yleiseen tietoon. Oikeuskanslerilla lainvalvojana ei ole perusteita puuttua asiaan tältä osin. Oikeuskansleri päätyy ratkaisussaan siihen, ettei Helsingin kaupunginjohtajan vaalissa menetelty hallinto-oikeudelliselta kannalta virheellisesti. Myöskään rikosoikeudellisessa tarkastelussa asiassa ei ole esitetty sellaisia esitutkintalaissa edellytettyjä perusteita, joiden johdosta olisi syytä epäillä, että on tehty rikos. Poliittiset virkanimitykset ovat uuden lainsäädännön valossa aikaisempaa selvemmin kiellettyjä. Syrjäntäkiellosta säädettyään nyttemmin 1.7.1996 voimaan tullessa laissa kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta. Sen mukana kunta ei saa ilman painavaa, hyväksyttävää syytä asettaa viranhakijaa epäedulliseen asemaan mm. yhteiskunnallisen mielipiteen, poliittisen tai ammatillisen toiminnan tai muun näihin verrattavan seikan perusteella. Oikeuskansleri tähdentää lisäksi perustuslaki 2000-komitean ehdotusta yleisten virkaylennysperusteiden laajenemisesta yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumisesta kaikkien virkaa hakevien osalta. (www.okv.fi/suomi/tiedote/t897f.htm)

9.2 Kelpoisuusehdoista

Viran hakijoiden arviointiperusteissa suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa on ollut tapana erottaa yhtäältä virkaan vaadittavan kelpoisuuden määrittelevät ehdot ja toisaalta virkaylennysperusteet. Kelpoisuus arvioidaan kunkin hakijan osalta erikseen, kun sen sijaan virkaylennysperusteita sovelletaan hakijoiden keskinäisessä vertailussa. (Bruun-Mäenpää-Tuovi 1995,81.)

Kelpoisuus on jaettu vielä muodolliseen kelpoisuuteen ja sopivuuteen. Muodollisen kelpoisuuden määrittelevät täsmällissisältöiset ”kiinteiden” oikeusnormien ääntelevät virkaan vaadittavat ehdot (esimerkiksi Suomen kansalaisuus, tietty ikä, kielitaito, saavutetut opinnot ja tutkinnot.) Sopivuudella puolestaan on tarkoitettu virkaan vaadittavia ”epämääräisempien” tai ”harkinnanvaraisten” ominaisuuksien kokonaisuutta. Sopivuus arvioinnin mittapuuna on mainittu muun muassa virkaan pyrkijän kypsyneisyys, nuhteeton käytös, kokemus, terveydentila jne. Mittapuiden on katsottu vaihtelevan kulloinkin kysymyksessä olevan viran mukaisesti. Sopivuuden määritteleviä normeja on luonnehdittu joustaviksi oikeusnormeiksi, joiden soveltaminen vaatii esimerkiksi arvoasetelmien tekemistä vaikka onkin oikeudellisesti luonteeltaan oikeusharkintaa. Virkaan nimittäminen on katsottu edellyttävän sopivuutta silloinkin kun virkojen kelpoisuusvaatimuksia määritteleviin säännöksiin ei ole otettu nimenomaisia tähän viittaavia vaatimuksia. (Bruun - Mäenpää- Tuovi 1995,81.)

Virkaoylennysperusteella, joita siis sovelletaan virkaan pyrkivien keskinäisessä vertailussa, on tarkoitettu hallitusmuodon 86§ säätämää kykyä, taitoa ja koeteltua kansalaiskuntoa. Virkaoylennysperusteiden oikeudellisesta luonteesta on esitetty erilaisia käsityksiä. (Bruun- Mäenpää- Tuovi 1995,82.)

Virkaan pyrkivien pätevyyttä arvioitaessa kaikkia kelpoisuusvaatimuksia määrittelevät oikeusnormit ovat tulkinnanvaraisuutensa vaihtelusta riippumatta oikeussääntöjä. Muodollisen kelpoisuuden ja sopivuuden sijasta ryhmitämme seuraavassa kelpoisuusvaatimukset yleisiin ja erityisiin. Yleiset kelpoisuusvaatimukset koskevat kaikkia tai ainakin suurinta osaa virkoja, vaikka niiden täsmällinen sisältö saattaa vaihdella. Erityiset kelpoisuusvaatimukset puolestaan eriytyvät viroittain tai virkatyypeittäin. (Bruun- Mäenpää- Tuovi 1995,82.)

Virkoihin vaadittavia yleisiä kelpoisuusvaatimuksia ovat nykyisin kielitaito, määritelty ikä, ja hallitusmuodon 86§ mukaisten nimitysperusteiden tarkoittamien ominaisuuksien vähimmäistaso. Suomen kansalaisuus ei sen sijaan ole enää yleinen vaan ainoastaan erikseen säädettyjä tai määrättyjä virkoja koskeva erityinen kelpoisuusvaatimus. Kielitaito: Suomen ja Ruotsin kieltä koskevia kielitaitovaatimuksia sääntelee laki valtion virkamiehiltä vaadittavasta kielitaidosta (149/1922). Kielitaitolain mukaan silloin, kun kelpoisuusvaatimuksena virkaan on korkeakoulun loppututkinto, virkaan nimitettävän on osoitettavansa osaavansa täydellisesti virka-alueen asukasten enemmistön kieltä. Jos virka-alue on kielilain (148/1922) säännösten mukainen yksikielinen, lisävaatimuksena

on maan toisen kielen ymmärtäminen tai tuomarin virassa sen välttävä suullinen taito. Mikäli virka-alue taas on kaksikielinen tai siihen kuuluu kaksi- tai erikielisiä kuntia, korkeakoulun loppututkintoa edellyttävässä virassa lisävaatimuksena maan toisen kielen suullinen ja kirjallinen taito. (Bruun-Mäenpää- Tuovi 1995,86.)

Ikä: Yleissäännökset virkoihin vaadittavasta yleisestä kelpoisuusiästä on otettu virkamieslain 8§:ään. Virkamieheksi nimitettävän tulee yleensä olla täysi-ikäinen eli 18 vuotta täyttänyt. Yleistä kelpoisuusikää nuorempi henkilö voidaan virkamieslain 8§ mukaan nimittää virkaan, jos tätä voidaan pitää viran asianmukaisen hoitamisen kannalta sopivana. Edellytyksenä kuitenkin vähintään 15 vuoden ikä ja oppivelvollisuuden suorittaminen. Kyky, taitoja koeteltu kansalaiskunto: Hallitusmuodon 86§ tarkoittamien nimitysperusteiden sisältämille ominaisuuksille on oikeuskirjallisuudessa kehittynyt suhteellisen vakiintunut tulkinta, johon myös hallituksen aikaisempien virkamieslakia koskevan esityksen perusteluissa tukeuduttiin. Taidolla tarkoitetaan lähinnä koulutuksen avulla hankittuja tietoja ja taitoja sekä tutkinnolla, julkaisulla tai muulla tavoin osoitettua tietopuolista perehtyneisyyttä virkaan kuuluviin asioihin. Paitsi teoreettisilla opinnoilla tarvittavien tietojen ja taitojen hankkiminen voidaan osoittaa myös käytännön virka- ja muussa toiminnassa saavutetulla kokemuksella. Kyvyllä taas tarkoitetaan luontaista lahjakkuutta, työkykyä, järjestelykykyä, johtamiskykyä, aloitteellisuutta sekä muuta viraston tai laitoksen toiminnan tavoitteiden toteuttamiseksi tarpeellisia kykyjä. Koeteltukansalaiskunto puolestaan tarkoittaa yleisessä kansalaistoiminnassa saatuja viran hoitamisen kannalta merkityksellisiä asioita sekä nuhteetonta käytöstä. (Bruun-Mäenpää- Tuovi 1995,88.)

Kulloinkin vaadittava nimitysperusteiden tarkoittamien ominaisuuksien vähimmäistaso sekä niiden täsmällinen sisältö ja keskinäinen painotus riippuvat lähinnä virkatehtävistä ja viran hierarkisesta asemasta. Niinpä alimmissa viroissa tutkinnoin osoitetun taidon merkitys saattaa olla vähäinen ja koetellun kansalaiskunnan sisältö painottua lähinnä nuhteettoman käytöksen vaatimuksena. (Bruun-Mäenpää –Tuovi 1995,88.)

Kelpoisuusvaatimuksista annetuissa säännöksissä on toisinaan viittauksia nimitysperusteiden tarkoitamiin ominaisuuksiin. Esimerkiksi poliisin virkoihin vaaditaan sellainen taito ja kyky, jota viran menestyksellinen hoitaminen edellyttää (Poliisi 51.5,737/1985). Virkaan nimitettävältä edellytetään kuitenkin riittävää taitoa, kykyä ja koeteltua kansalaiskuntoa myös silloin kun tästä ei ole kelpoisuussäännöksessä nimenomaisesti mainittu. Erityissäännöksissä saattaa lisäksi olla säädetty

varsinkin taitoa osoittavista opinnoista, tutkinnoista tai käytännön kokemuksesta. Tällöin virkakelpoisuuteen ei riitä pelkästään yleisenä kelpoisuusvaatimuksena oleva vähimmäistaso. (Bruun- Mäenpää- Tuovi 1995,88.)

Erityiset kelpoisuusvaatimukset: kansalaisuus: Aikaisemmin oli noudatettava hallitusmuodon 84§:ssä vahvistettu pääsääntö, jonka mukaan valtion virkoihin voitiin nimittää ainoastaan Suomen kansalainen Pykälän toisessa momentissa lueteltiin kuitenkin eräitä sellaisia virkoja, joihin voitiin nimittää myös muun maan kansalaisia. Tällaisia virkoja olivat teknilliset virat, korkeakoulujen opettajanvirat, koulujen vieraan kielen opettajien ja virastojen kielenkääntäjien virat sekä palkattomien konsulien samoin kuin lähetystöjen ja konsulinvirastojen kanslia- apulaisten ja muut vastaavat virat. Hallitusmuodon 84§ muuttaminen vuonna 1989 annetulla lailla (724/1989) merkitsi olennaista periaatteellista muutosta. Aikaisemmasta poiketen pääsäännöksi tai , että virkakelpoisuus ei edellytä Suomen kansalaisuutta, ellei erikseen ole toisin säädetty. Hallitus katsoi muutosta koskevassa esityksessään, että valtaosa viroista ei tehtävien laadun vuoksi ole asiallisia perusteita vaatia Suomen kansalaisuutta. (Bruun- Mäenpää- Tuovi 1995,89.)

Tutkinnot ja opinnäytteet: Erityisissä kelpoisuusvaatimussäännöksissä on yleensä säädetty kahden tyyppisistä vaatimuksista: yhtäältä määrättyjen tutkintojen ja opinnäytteiden suorittamisesta ja toisaalta viran edellyttämästä kokemuksesta tai perehtyneisyydestä. on toisinaan nimenomaisesti yksilöity. Käytetään ilmausta virkaan soveltuva korkeakoulututkinto, saattaapa korkeakoulututkinnon luonne olla jätetty kokonaan määrittelemättäkin. Tulkintavaikeuksia voi esiintyä erityisesti virkaan soveltuvan korkeakoulututkinnon rajaamisessa. Tämän kelpoisuusvaatimuksen täyttymistä arvioidaan vertailemalla keskenään tutkinnon sisältöä ja täytettävänä olevaan virkaan kuuluvia tehtäviä.(Bruun-Mäenpää-Tuovi1995,91.)

Suuntauksena on luopua erikseen säädetyistä kelpoisuusvaatimuksista erityisesti alemmissa viroissa ja väljentää muissakin viroissa vaatimusten määrittelyä. Suuntausta on perusteltu hallinnon kansainvälistymisellä ja tulohajauksen edellyttämällä virastojen henkilöstöhallinnon itsenäisyyden lisäämisellä. Näin myös virkaan vaadittavan opillinen pätevyys on jäämässä yhä enemmän nimittämismenettelyyn osallistuvien viranomaisten tapauksittain arvioitavaksi.(Bruun – Mäenpää - Tuovi 1995,92.)

Kokemus ja perehtyneisyys: Erityisenä kelpoisuusvaatimuksena saatetaan vaatia määrättyä käytän-

nön kokemusta ja perehtyneisyyttä viran tehtäväalueeseen jos tapaa, jolla perehtyneisyys voidaan saavuttaa ei ole määritelty kelpoisuusvaatimuksen asettavassa säännöksessä, kysymykseen voivat tulla yhtä hyvin opinnot kuin käytännön kokemukset. Tutkintotodistuksen alaan kuuluvissa viroissa on otettava huomioon säännökset, jotka koskevat muissa ETA-valtioissa suoritetun harjoittelun tuottamaa virkakelpoisuutta. (Bruun- Mäenpää- Tuovi 1995,93.)

Kirjallisuudessa on mainittu kaksi vaatimusryhmää virkakelpoisuutta määriteltäessä. Muodollisia virkojen kelpoisuusvaatimuksia ovat säädetyt tutkinnot, säädetty koulutus ja kokemus, täysi-ikäisyys, myös yläikäraja, Suomen kansalaisuus, hyvä terveys ja kielitaito. (Asikainen & Hannula 1985, 397.)

Siihen, onko henkilö sopiva täytettävään virkaan vaikuttaa hakijan ikä, sukupuoli, perhesuhteet yms. Harkinnanvaraisesti sovelletaan myös ns. virkaylennysperusteita, joita ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaisuus. Valinnanmahdollisuudet virkavalinnoissa on siis moninaiset. Virkamiesten valinta perustuu ammattipätevyyteen, jota arvioidaan mm. tutkinnon perusteella. Tässä on havaittavissa Weberin byrokraattisen hallinnon ideaalimallin soveltaminen käytännössä. Kuntalaissa ei ole säännöksiä kunnanjohtajan viran hakumenettelystä tai pätevyysvaatimuksista. Hakumenettelyssä sovelletaan viranhaltijoita yleisesti koskevia määräyksiä. (Harjula & Prättälä 2001, 195.)

Kunnanjohtajan kelpoisuusvaatimukset voidaan harkita kuntakohtaisesti. 1976 KuntaL:ssa kelpoisuusvaatimuksista säädettiin laissa ja vaatimuksia voitiin tiukentaa kunnanhallituksen johtosäännössä (1976 KuntaL 56.2§). Johtosääntömääräyksiä voidaan soveltaa edelleen. Koska laissa ei enää säädetä kelpoisuudesta, kelpoisuusvaatimukset on syytä tarkastaa viimeistään siihen mennessä, kun kunnanjohtajan virka tulee haettavaksi. (Harjula & Prättälä 2001, 195.)

1976 KuntaL 57§ mukaan kunnassa voi olla yksi tai useampi apulaiskunnanjohtajan virka. Apulaiskunnanjohtajaan sovellettiin kunnanjohtajaa koskevia säännöksiä. Apulaiskunnanjohtaja on kunnanjohtajan varamies. Kuntalaissa ei säädetä apulaiskunnanjohtajasta. Kunnassa voi edelleen olla apulaiskunnanjohtajan tai apulaiskaupunginjohtajan nimikkeellä olevia viranhaltijoita, mutta heihin ei sovelleta kunnanjohtajaa koskevia säännöksiä. Heidän asemansa perustuu kunnan omiin päätöksiin samalla tavoin kuin kunnan muiden viranhaltijoiden, joiden asemasta ei ole erityissäännöksiä. (Harjula & Prättälä 2001, 197.)

Kvalifikaatio käsittää kaikki yleiset sekä erityiset, systemaattisesti toisiinsa liittyvät ja potentiaalisesti käytettävissä olevat tiedot, valmiudet ja kyvyt, jotka vaaditaan toimintojen suorittamiseksi. Kvalifikaatio sisältää tavallisesti ainakin seuraavat komponentit: 1) tietty koulutuksellinen taso, 2) teoreettinen ja käytännöllinen peruskoulutus ammattiin, 3) koulutusalan ammatti tai erityiskoulutus ja 4) työprosessiin sisältyvien käytännöllisten valmiuksien, kykyjen ja kokemusten summa. Kaikkiin lienee oikeutettua ymmärtää kvalifikaatio pätevyudeksi. Puhuttaessa virkamiesten kvalifikaatiosta voidaan siis yhtä hyvin puhua virkamiespätevydestä, virkamiesten 1) peruskoulutuksen (kansakoulusta akateemiseen loppututkintoon), 2) työaikaisen täydennyskoulutuksen, 3) ammatillisen kokemuksen ja siinä syntyneiden kykyjen ja valmiuksien muodostamana kokonaisuutena. Tällaisena sisällöltään laajana käsitteenä pätevyys, kvalifikaatio, sisältää monia ongelmia. Ensiksikin pulmallinen on sanakirjamääritelmän käsitteelle antama konnotaatio ”laadun määrittäminen” eli idea, jonka mukaan kysymyksessä pätevydestä on olennaista pätevyden määrittely ennakoita, tavallaan pätevyysvaatimusten määrittely. Kvalifikaatiokysymyksessä sekoittuvat deskriptio ja preskriptio varsin helposti. Toinen ongelma käsitteen määrittelyssä on sen laajuus. Pätevyden arviointi voi jäädä kohtuuttoman abstraktiksi jos sitä käsiteltäessä koetaan yhtäaikaista sisällyttää siihen kaikki käsitteen eri komponentit. Samalla on kuitenkin niin, että jos tarkastelu rajataan vain yhteen komponenttiin esimerkiksi peruskoulutukseen, jää käsitteen sisältö olennaisesti liian kapeaksi ja rajautuu vielä lähinnä vain akateemisten tutkintojen sisällön vertailuun ja arvioimiseen. Hankalin kvalifikaatiokäsitteen komponentti on kolmas, ammatillisen kokemuksen ja siinä syntyneiden kykyjen ja valmiuksien muodostama kokonaisuus, koska siitä on tutkimustuloksia kaikkein vähiten ja koska se on suuressa määrin yksilöllinen, ura, luonne- ja harrastustekijöihin perustuva ja siten vaikeasti yleistettävissä. (Vartola 2005, 186 -187.)

Kvalifikaatiokysymyksen tarkastelu sisältää siis periaatteessa aina kolme ulottuvuutta: 1) mitä ovat pätevyysvaatimukset tietyissä organisaatioissa niiden tiettyä tehtävää toteuttavalle henkilöstölle, 2) millaisia kvalifikaatioita henkilöstöllä todellisuudessa on suhteessa vaatimukseen, sekä 3) millaisia ovat ko. tehtävän sisällöt ja niiden asettamat vaatimukset sekä millainen suhde vallitsee asetettujen, todellisten sekä työn sisällön antamien kvalifikaatioiden välillä. Tämä merkitsee, että perinpohjainen kvalifikaatioanalyysi käsittää paitsi muodollisten pätevyysvaatimusten erittelyn, myös analyysin hallinnollisen työn luonteesta sekä empiiristä tutkimusta reaalikvalifikaatioista suhteessa edelli-

siin. Kuvattujen kvalifikaation ulottuvuuksien kautta voidaan nähdä myös kysymyksen eri tarkastelukulmat. Viralliset kulloinkin tietoisesti asetetut pätevyysvaatimukset kuuluvat sellaisissa legaalisin keinoin säännellyissä järjestelmissä kuin Suomen valtionhallinnossa hallinto-oikeudellisen ajattelun piiriin siltä osin kuin on kyse yleisistä pätevyysvaatimuksista. Kysymystä julkisen hallinnon virkamieskunnan kvalifikaatioista ei ole mahdollista täysin ymmärtää, jos virkamiesten pätevyyden ja toiminnan luonteelle asetettuja oikeudellisia vaatimuksia ei oteta huomioon. (Vartola 2005, 187 -188.)

Kunnanjohtajan rooli eroaa muista johtavista viranhaltijoista. Kunnanjohtajan erottamattomuuden poistaminen (KuntaL 1995) on vienyt roolia tulos- ja tehokkuusjohtamisen suuntaan. Kunnanjohtajan rooli on lähentynyt yritysjohtajan roolia. Demokratian kaksoisjärjestelmä ei kuitenkaan ole purettu. Niinpä kunnanjohtajan rooli on murrosvaiheessa. (Leväsvirta 1999,53.)

Suomalaiset kunnanjohtajat painottavat professionaalisuutta ja välttävät poliittisuutta. Poliittisuuden kaihtaminen viittaa perinteiseen virkamiesrooliin. Kuitenkin kunnanjohtajista kaksi kolmesta on poliittisten puolueiden jäseniä (Sandberg 1998). Kunnalliset keskusjärjestöt ovat todenneet, ettei puoluepoliittinen kanta saisi olla ansio tai rasite viranhaltijoita valittaessa. Samalla kuitenkin todetaan, että poliittisia virkanimityksiä on enemmän kuin on ollut tarkoituksenmukaista. Normaalin eurooppalaisen käytännön mukaan riittäisi, kun kunnanjohtaja olisi poliittisesti nimitetty. (Suomen kaupunkiliitto ym. 1992,38.)

Kunnallishallinto edellyttää asiantuntemusta, joka voidaan jaotella poliittiseen ja professionaaliseen asiantuntemukseen. Poliittinen asiantuntemus liitetään luottamushenkilöiden ominaisuudeksi ja se kertyy luottamustoimissa saadun kokemuksen perusteella. Ammattimainen asiantuntemus tarkoittaa substanssiosaamiselle rakentuvaa tietämystä, jota hankitaan koulutuksen ja ammatissa toimimisen kautta. Kun poliittista päätöksentekoa luonnehtii valinnan välttämättömyys kontingeissa olosuhteissa puutteellisen tiedon pohjalta, asiantuntijadiskurssin ja poliittisen diskurssin välille syntyy väistämätön jännite. (Pekonen 1995,46.)

Professionaalistumisella tarkoitetaan ammattikuntaisuuden eli tiettyjen profesionaalisten ammattiryhmien valta-aseman vahvistumista yhteiskunnassa. Alun perin professioiden harjoittajat toimivat yksityissektorilla itsenäisesti ns. vapaissa ammateissa välittömästi omien asiakkaidensa kanssa. Hyvinvointivaltion syntyessä, valtion ottaessa monipuolisesti vastuu kansalaisten hyvinvoinnin turvaamisesta perinteisten professioiden tehtäviä siirtyi yhteiskunnan ylläpidettäväksi. Tällöin niiden

asema vahvistui toimialan laajenemisen ja yhteiskunnan tuen seurauksena. Nykyisin on siirrytty organisaatio professioiden aikaan, jolloin professiot usein toimivat erilaisten organisaatioiden sisällä pyrkien kuitenkin omien ammatillisten etujensa edistämiseen (Helander 1993.) Suhtautuminen professionaalistumiseen on vaihtunut vuosisadan alun voimakkaasta myönteisyydestä nykyiseen varuksellisempaan näkemykseen. Aiemmin profesionaalisuuden nähtiin tarjoavan myönteisen vaihtoehdon byrokraattiselle organisaatiolle asiantuntemuksensa, joustavuutensa, luovuutensa ja tasa-arvoisuutensa vuoksi. Byrokratian koettiin vastavuoroisesti olevan jäykkää, hidasta ja hierarkista. Myös altruismi liitettiin usein professioihin. Voitto Helander (1993) toteaa 1960-luvun lopulta alkaneen kritiikkiä aiheuttaneen professioiden yhteiskunnallisen vallan tavoittelu. Niiden katsottiin saaneen liian vahvan otteen politiikasta ja hallinnollisesta vallankäytöstä. Professiot muodostivat uusia eliittiryhmiä tai suorastaan uuden hallitsevan luokan, joka oli poliittisen vallankäytön ja ohjauksen ulottumattomissa. Professionaalisuuden koettiin näin uhkaavan demokratiaa. Professionaalit ammattiryhmät toimivat ensisijaisesti oman ammattikuntansa etujen ajajana ja vasta toissijaisesti niiden lojaliteetti suuntautuu muihin tahoihin. (Leväsvirta 1999,31.32.)

Kunnallishallinnon professionaalistumiseen liittyy uhka demokraattisen vallankäytön liukumisesta professionaalisille ammattikunnille. Profioiden edustajien määrä on lisääntynyt julkishallinnollisissa tehtävissä sekä viranhaltijoina että luottamushenkilöinä. Toisaalta hallintovirkoihin on tullut professionaalisuuden piirteitä, kuten moraalinen vastuu ja pätevyysvaatimukset (Helander 1993.) Lisäksi poliitikkojen tehtäviin kohdistuvat asiantuntijuusvaatimukset ovat lisääntyneet, mikä on merkinnyt poliittisen asiantuntijuuden merkityksen vähenemistä (esim. Offerdal 1992.) Professionaalien osuus näkyy luottamustehtäviin valittujen selvästi muuta väestöä korkeampana koulutustasona. (Pikkala 1997, 25.)

Edellisestä tekstistä olisi pääteltävissä, että virkanimitysten taustalla vaikuttaisi henkilön asiantuntijuus ja koulutuksen avulla saatu ammattitaito. Poliittisuuden osuus virkanimityksissä olisi vähenemään päin.

Ammattimaisuuden vaatimukset ovat lisääntyneet myös kunnallishallinnossa. Vaatimus koskee sekä poliitikkoja että viranhaltijoita. Professionaalisuus vaikuttaa hallinnon rooleihin ja työnjakoon. Poliitikkojen ammattilaistumien ilmenee toisaalla heidän koulutuksensa tai ammattinsa perusteella muodostuvana asiantuntemuksena. Toisaalta luottamustehtävien pitkäaikainen ja laaja hoitaminen lisää poliittisen prosessin osaamista eli prosessitietämystä. Nämä molemmat ammattimaisuuden osa-alueet kuuluvat (Leena Leväsvirran tutkimuksen) tutkimuskohteisiin. Niiden toteutumista sel-

vitetään sekä poliitikkojen että viranhaltijoiden osalta, koska osa kunnallisjohdosta toimii samanaikaisesti molempien professionaalisuuden edustajina. Kyse on tällöin kunnallisjohdon kaksoisrooleista. (Leväsvirta 1999,39.)

Asiantuntijuutta mitattiin tutkimuksessa koulutuksen ja erikoisosaamisen merkityksellä luottamustoimen ja viran/toimen hoitamisessa, asiantuntijuuden edustamisen tärkeydellä sekä koulutuksen että asiantuntijana toimimisen määrällä. Prosessiosaamisen mittarina toimi luottamustoimikausien pituus ja määrä. Hypoteesien mukaan konebyrokratiassa viranhaltijoihin kohdistetaan korostuneesti asiantuntija odotuksia muodollisina pätevyysvaatimuksina, joiden merkitys on vähäisempi projektiorganisaatiossa. Jälkimmäisessä kaikilta odotetaan vakiintuneita olosuhteita suurempaa asiantunte-
musta, jolloin prosessiosaamisen merkitys vähenee etenkin luottamushenkilöiden osalta. (Leväsvirta 1999,212.)

10. JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Hallintohistoria osoittaa, että hallinnon politisoitumista on käsitelty eri tieteenaloilla ja näkökulmat vaihtelevat tieteenalan mukaan. Hallinnon politisoituminen on sekä Suomessa että kansainvälisesti vertailtuna pysyvä ilmiö. Hallinnon ja politiikan suhdetta on vaikea yksiselitteisesti määrittellä. Hallinnon tehtävänä on pääsääntöisesti toimeenpanna poliitikkojen päätökset. Käytännössä tämä raja ei ole ollut yhtä selkeä.

Historiasta voidaan todeta, että Suomen hallinnon historian taustalla esikuvina vaikuttivat muiden maiden hallinnot. Hallinnossa korostui kurinalaisuus ja rankaisu ja palkitsemisen keinot hallita. Hallinto muuttui vähitellen hierarkiseksi rakenteeksi. Erilaiset arvonimet olivat käytössä, ja ne ilmaisivat henkilön hierarkisen aseman. Rankijärjestys korostui hallinnossa.

Tutkinnot olivat myös pääsy virkamieheksi. Juristintutkinto mainittiin ensimmäisten tutkintojen joukossa. Myös Weberin byrokraattisen hallinnon ideaalimallilla on pitkät juuret. Jo 1800-luvun lopulla hallinto politisoitui ja samalla Weber loi teorian jota myös tässä tutkielmassa on käytetty. puoluepoliittinen osallistuminen osa korostui ja virkanimityksissä se korvasi mm. sukuperusteisuuden.

Virkojen hoidosta kehittyi vähitellen päätoiminen ammatti. Hallinnossa oli aiemmin luotu säätyjärjestelmä. Eliitti ja korkein sääty sai parhaat virat hoitaakseen. Viroissa oli pätevyysvaatimuksia mutta ne olivat väljiä. Vähitellen pätevyysvaatimukset lisääntyivät hallinnon viroissa. Toisaalta taas tietyille hierarkiselle tasolle palkattaessa, henkilö saattoi siirtyä tasolta toiselle sisäisen rekrytoinnin kautta. Tällöin ylempiä virkoja ostettiin. Myös kokemuksen kautta saattoi edetä.

Suomen itsenäistymisen myötä myös virkamiesasema yhdenmukaistui ja byrokraatisoitui. Palkkaluokka-asteikko säädettiin ja rankijärjestys kumottiin. Peruspalkat luotiin 1920-luvulla. Hallinto laajeni ja virkamiehiä palkattiin lisää. Virkamiesten koulutustausta myös monipuolistui. Virka-

miesasemaa myös uudistettiin. Enää ei virkamies tehnyt vain tietyn vakanssin tehtäviä vaan oli koko organisaation palveluksessa. Vähitellen myös työn saavutuksille annettiin enemmän painoarvoa.

Kansainvälisesti vertailtaessa korostui myös hallinnossa pitkät perinteet. Hallintojärjestelmät ovat olleet erilaisia ja siten vertailu on ollut vaikeaa. Kuitenkin yhteisiäkin piirteitä on ollut löydettävissä. Pohjoismaissa on varsin samanlainen kehitys ollut virkamiehistön osalta. Puoluepoliittinen vaikutus virkanimityksiin on koettu eri tavoin. Ruotsissa se on jäänyt vähäiseksi mutta esim. Norjassa se koettiin voimakkaana. Norjassa virkamiesten kelpoisuusehdot ovat olleet väljiä ja yleisluonteisia. Juristit olivat hallinnossa vallassa. Näin myös Suomen historiassa oli todettavissa. Iso-Britanniassa on koettu muutoksia vuosisatojen saatossa. Siellä myös virkoja on historiassa jaettu suosion osoituksena sukulaisille ja ystäville. Vähitellen siellä on otettu mallia Yhdysvaltain mallista. Tällöin uskollisia kannattajia palkittiin ja vastustajia. Virkoja myös myytiin, kuten Suomenkin historiassa oli todettavissa.

Sodat vaikuttivat Iso-Britanniassa kuten Suomessakin hallinnon kehittymiseen. Hallinnossa otettiin käyttöön tutkintojärjestelmät. Hyvin tutkintonsa suorittaneet saivat hyvän, itsenäisen työn. Virkaura oli kaikille kelpoisuusehdot täyttävälle avoin. Virat oli jaettu poliittisiin ja ei-poliittisiin virkoihin. Puolueettomuutta tuki myös perustettu virkamiesasiain neuvosto. Saksaan verrattaessa siellä on myös löydettävissä pitkät juuret hallinnossa. Myös hallinnollinen järjestelmä oli luotu aikanaan. Siellä hallintoa johti koulutettu ammattivirkamies. Saksassa myös ylimpiin virkoihin valittiin yliopistotutkinnon omaava henkilö. Alemmalle tasolle palkattiin sotilashenkilöitä. Tämä poikkesi muiden Euroopan maiden käytännöistä. Kuitenkin Saksa on ollut mm. Suomen esikuvana hallintohistoriaa tutkittaessa. Uudistuksia Saksassakin tehtiin. Puoluepoliittisuus lisääntyi. Sitä oli havaittavissa valtio- ja paikallistasolla. Lainsäädännön avulla virat jaettiin luokkiin ja niissä oli tietyt perusvaatimukset. Alimpiin virkoihin oli mahdollista päästä ilman erityistä virkamiestutkintoa. Saksan virkamiesshallinnossa korostui järjestys ja tuntuukin, että se oli edelläkävijämaa esim. Suomeen verrattaessa. Yhdysvallat on myös tässä tutkielmassa ollut vertailun kohteena. On todettava, että järjestelmä poikkeaa suomalaisesta ja eurooppalaisesta monin eri tavoin. Yhdysvallat on hallinnollisena järjestelmänä niin erilainen ja moninainen, että vertailu on hankalaa. Kuitenkin on ollut löydettävissä piirteitä, jotka korostuvat myös muissa vertailun kohteena olevissa hallinnoissa. Siellä on jo historiassa ollut havaittavissa poliittisuuden korostuvan virkoihin nimitettäessä. ”Koneistot” ovat toimineet paikallis- ja osittain osavaltiotasolla, jotka ovat käyttäneet valtaa hyödyn saamiseksi johtohenkilöilleen. On mainittu, että kyse ei ollut kuitenkaan politiikasta vaan järjestelmä on palvellut

kaikkia kansalaisia. Kuitenkin virat on esim. järjestetty koneiston kautta. Virat saattoivat olla palkkio jostakin ja viranhaltija maksoi koneistolle palkkiota. ”Spoils”- järjestelmä oli myös käytössä hallinnossa. Siinä myös virkoja jaettiin ja puolueen kannattajia palkittiin ja vastustajia vaiennettiin. Iso-Britanniassa korostui myös tämä hallinto historiassa. Yhdysvalloissa virat olivat määräaikaista. Virkamiehen poliittisen kannan muuttuessa, hänet saatettiin vapauttaa virasta. Uudistuksia tarvittiin ja niitä tehtiin. 1800-luvun lopulla virat alettiin täyttämään tutkintosuoritusten ja avoimen kilpailun perusteella. Tämä ns. meriitti-järjestelmä yleistyi vähitellen. Kuitenkin rinnalla vaikutti edelleen poliittinen järjestelmä virkanimityksissä. Politisoituminen oli pääosin julkista. Näyttääkin siltä, että poliittisuuden osuus oli voimakkain Yhdysvaltain hallinnossa. Kuten todettu aiemmin, Yhdysvaltain osavaltioissa hallinnot poikkeavat toisistaan ja käytännöt vaihtelevat mm. virkanimityksissä.

Nykytilaa tarkastellessa muutoksia on tapahtunut Suomessa ja kansainvälisesti tarkasteltuna. Nykytilaan Suomessa ovat vaikuttaneet hyvinvointivaltion kriisi 80-luvulla seurauksineen. Myös yhteiskunnalliset muutokset ovat heijastuneet hallintoon. Hallinnon politisoitumisesta on tullut pysyvä ilmiö ja siihen on pyritty vaikuttamaan vähentäen sitä lainsäädännön keinoin. Politisoitumisella on myös kannattajansa. Pohjoismaat ovat olleet esikuvina Suomelle. EU on myös vaikuttanut osaltaan. Tulevaisuudessa korostuu myös mm. poliittisten päättäjien ja virkamiesjohdon välinen yhteistyö. Myös tehokkuusvaatimukset ovat kasvaneet ja siten asiantuntija organisaatioita lisätään. Virkamieskoulutus on jatkuvaa. Hallinnon ja politiikan välistä suhdetta on hallinnossa käsitelty avoimesti. On todettu, että hallinto ja politiikka ovat lähentyneet toisiaan. Weberin byrokraattisen hallinnon ideaalityypeistä teoria myös korostaa selkeää työnjakoa hallinnon ja politiikan välillä. Käytännössä ero voi olla kuitenkin häilyvä. Poliittisuuden lisääntymistä kannattavat henkilöt, jolle uskotaan olevan siitä hyötyä. Virkanimitysten tekijät vähättelevät usein poliittisten seikkojen merkitystä.

Politisoitumisen on esitetty vähentyvän 1970-luvulta lähtien vähitellen. Tämä johtuneen tehokkuuden vaatimusten lisääntymisestä hallinnossa ja koulutuksellisten seikkojen painottamisesta virkanimityksissä. Toisaalta myös kelpoisuusehtoja on lisätty julkisiin virkoihin. Avoimuus on lisääntynyt ja se on myös vähentänyt poliittisia valintoja. On kuitenkin ollut havaittavissa, että 1980-luvulla poliittisten virkanimitysten osuus olisi ollut taas kasvussa. Puolueet hyötyivät näistä valinnoista. Lainsäädäntö ei puuttunut aiheeseen. Uskottiin kuitenkin, että neutraali virkamies on paras henkilö käyttämään julkista valtaa. Vuonna 1991 valmistui oikeusministeriössä rikoslain ”kakkospaketti”, jossa esitettiin poliittisten virkanimitysten kieltämistä erityisellä rikoslain säännöksellä. Asiassa vedottiin työsopimuslakiin. Tilanne koettiin kuitenkin epäselväksi. Poliittisten virkanimitysten kieltäminen lailla olisi puhdistanut ilmapiiriä aiheen ympäriltä.

Hallinnossa pohditaan edelleen virkanimitysten kriteerejä. Weberin byrokraattisen hallinnon ideaaliteyppin kriteeri on saanut myös kannatusta. Silloin virkanimitysten taustalla vaikuttaisi henkilön ammattitutkinto, virkaikä ja pätevyys ja kokemus. Koulutus pohjaa tarkastellessa, juristin koulutus oli yleisin virkamiehen koulutus. Vähitellen yhteiskuntatieteilijöiden osuus on kasvanut. Nykyään viidenneksellä on lisensiaatin tutkintokin. Yhä suurempi osa virkamiehistä on korkeammin koulutettuja kuin aikaisemmin. Koulutustasoissa on eroja kuntien suhteen. Suuremmissa kunnissa on korkeampi virkamiesten koulutustaso.

Kansainvälisesti verrattuna myös hyvinvointivaltioiden kriisit ovat vaikuttaneet kehitykseen. Pohjoismaissa korostuu nykyäänkin virkamiesvaltainen hallinto, jossa asiantuntija organisaatiot ovat yleisiä. Ruotsi on esikuvana monessa suhteessa esim. Suomelle. Iso-Britanniassa on hallinnon tavoitteena ollut poliittisesti riippumaton virkamieskunta. 1970-luvulta lähtien on siirrytty avoimeen ja yhtenäiseen rekrytointijärjestelmään. Ylimmille virkapaikoille on päässyt akateemisen loppututkinnon suorittaneet henkilöt. Suurin osa on ollut humanisteja. Suomessa vastaavasti juristin tutkinto ja yhteiskuntatieteilijät ovat vastaavassa asemassa. Iso-Britanniassa kaikki hallintotehtäviin pyrkivät käyvät läpi pääsykokeet, joilla selvitetään yleistä kyvykkyyttä ja soveltuvuutta virkoihin. Suomessa vastaavasti kyseessä on ”psykologiset testit” mutta ei puhuta pääsykokeista virkojen osalta. Koulutus pohja on laajentunut. Puolueettomuus on tärkeä piirre. Karriääri-järjestelmä huolehtii huippuvirkamiesten kouluttamisesta. Yksityiskoulut ja erilliset yksiköt ovat erikoistuneet virkamiesten koulutukseen. Tämä on poikkeavaa verrattuna Suomeen. Kuitenkin brittiläinen hallintokulttuuri on ollut esikuvana myös EU:ssa. Saksassa korostuu puolestaan valtiokeskeinen poliittinen kulttuuri. Virkamiehellä pitää olla kaksi valtiotutkintoa, jotta voidaan valita hallintovirkamieheksi, tuomariksi tai asianajajaksi. Ylimpiin virkoihin valittavan pitää suorittaa tohtorin tutkinto. Järjestelmä on koulutuksen tason suhteen vaativampi kuin Suomessa. Virkamiehen ammatti on Saksassa ura. Virkamies palkataan tietylle tasolle ei tiettyyn tehtävään. Tason sisällä on palkka - ja virkahierarkioita ja virkamies voi tason sisällä muodostaa uransa. Puolueettomuus on edellytys viran hoidolle. Virkamiehet voivat kuitenkin osallistua politiikkaan ja olla parlamentaarikkoja ja ministereitä. Ylimpiin hallintovirkoihin pitää olla juristin pätevyys. Yleneminen tapahtuu työskentelemällä eri virkatasoilla. Saksassakin ylimmät virat ovat poliittisia virkoja. Suuntaus näyttäisi olevan poliittisten virkojen kasvun suuntaan. Sielläkin kuten Suomessa virkanimitysten poliittisuus on vaihdellut vuosien myötä. Yhdysvaltain järjestelmä poikkeaa nykyäänkin Suomen vastaavasta järjestelmästä. Poliitikassa ja viroissa korostuu niiden mahdollinen lyhytikäisyys. Presidentin vaihtuessa valtiollisella tasolla myös viranhoitaja saattaa vaihtua. Poliittiset virkanimitykset ovat yleisiä. Weberin byrokraattisen hallinnon ideaalimallille on ollut vaikea löytää piirteitä Yhdysvaltain virkojen nimityspe-

rusteista. Nykyisin korostuu ”merit”-järjestelmä, joka ainakin muodollisesti korostaa tutkintoja ja testejä virkoihin valintaa suoritettaessa.

Hallinnon politisoitumisen saama julkisuus ja avoimuus vaihtelevat ajanjakson ja trendien mukaan. Ilmeistä kuitenkin on, että pitkä historia on tehnyt vaikutuksensa ja vaikuttaa edelleen. Virkanimitysten taustalla vaikuttavat useat eri tekijät. Kirjallisuuden perusteella ollut havaittavissa, että poliittisella näkemyksellä ja taustalla on merkitystä julkisen sektorin virkavalinnoissa niin valtiollisella kuin paikallistasolla. Valtiollisella tasolla poliittiset virkanimitykset ovat yleisempiä ministeriöissä ja poliittisissa viroissa. Paikallistasolla ylempät virkamiehet kunnan hallinnossa ovat usein valittu poliittisin perustein. Koulutuksen ja ammattitutkinnon perusteella tehtävän virkavalinnan osuutta on vaikea tarkalleen tietää, koska virkamiehillä saattaa olla poliittisen taustan lisäksi myös koulutuksen tuoma pätevyys. Toisaalta sitä ei ole aina määritelty viran kelpoisuusehdoissa eikä julkaistu valinnan suorittamisen jälkeen. Suuntaus näyttäisi olevan avoimuuden lisääntymisen suosiin. Kuntalaiset haluavat tietää ketkä heidän asioistaan päättävät. Myös johtajien/päätäjien asiantuntemusta painotetaan hallinnon kehittämisessä.

Aihetta käsittelevä vanhempi kirjallisuus korostaa politisoitumisen korostumista hallinnossa. Uudempi materiaali painottaa enemmän hallintohenkilöstön ja virkamiesten asiantuntijuutta ja pätevyyttä virkanimitysten taustalla vaikuttavina tekijöinä. Weberin byrokraattisen hallinnon ideaalimallin kriteeri virkamiehen valinnasta perustuen ammattipätevyyteen näyttäisi toteutuvan tältä osin.

Kirjallisuuden ja median tuoman kuvan perusteella näyttäisi siltä, että tulokset ovat odotusten mukaiset. Hallinto on politisoitunutta ja virkavalintojen taustalla vaikuttaa yhtenä tekijänä poliittinen tausta. Poliittisuutta virkavalintojen taustalla halutaan vähätellä. Aiheeseen liittyy salailua ja virkamiesten välistä kilpailua viroista ym. Edelleenkin siis arvostetaan koulutusta ja työkokemuksen kautta saatua asiantuntemusta. Puoluepoliittisella osaamisella hankittua tietämystä pidetään suppeana ja näkemyksiä yksipuolisina. Poliittisin perustein valittu virkamies hoitaa virkansa ohella usein tietoisesti omia intressejään tai puolueyhmänsä tavoitteita. Viimeisenä tulee vasta yleinen kaikkien kansalaisten etu. Kansalaiset kuitenkin odottavat päättäviltä virkamiehiltä toimimista kaikkien edun mukaisesti. On kuitenkin vaikea kuvitella aikaa, jolloin puolueettomuus ja sitoutumattomuus olisivat täysin mahdollisia. Koko valtiojärjestelmän täytyisi muuttua mikä ei liene mahdollista. Hallinnon politisoituminen on siis tullut jäädäkseen.

Kansainvälisesti vertailtuna maiden välillä näyttäisi olevan joitakin eroja politisoitumisen asteen

suhteen. Virkanimitysten taustalla vaikuttavien tekijöiden osalta on havaittavissa, että poliittisten virkojen osuus vaihtelee. Poliittiset virat ovat suosittumia myös tietyillä aloilla, joissa ei ole määritelty tiukkoja kelpoisuusehtoja. Toisaalta taas, esim. terveydenhuoltoala, jossa oikeusturvakeskus valvoo ammatin harjoittajia. Tällöin virkanimitys perustuu yleensä aina koulutuksella hankittuun pätevyyteen. Kuitenkin on todettava, että kunnan johtohenkilöt voivat olla ilman ammatillista koulutusta tehtävässään. Harvoin tosin nykyään, koska yleinen koulutustaso on noussut kansalaisten keskuudessa. Kaikkialla maailmassa niitä näyttää olevan ylimmissä hallinnon viroissa. Valtarakenteesta riippuen niihin suhtaudutaan avoimesti ja hyväksyen tai pyritään säilyttämään hallinto riippumattomana poliittisista intresseistä. Vertailu maiden välillä osoittautui hankalaksi mutta se lisäsi näkökulmia aiheeseen.

Alussa tuntui, että aihepiiriä koskevaa materiaalia on vaikea löytää. Löysin aiheesta lopulta paljon materiaalia mutta kokonaiskuvaa aiheesta on ollut vaikea muodostaa. Kyseessä on ilmeisesti laajempi kokonaisuus kuin mitä osasin odottaa. Olen pohtinut erilaisia aiheesta nousevia kysymyksiä. Miksi poliittisia virkavalintoja tehdään ja kenen etu on etusijalla? Vastauksia löytynee myös tästä tutkielmasta. Tarkoitus oli saada selville onko mikään muuttunut historiasta nykypäivään eletessä. Selvä muutos lienee ainakin koulutuksellisen tason nousussa. Yhä enemmän on väestön keskuudessa korkeasti koulutettuja ja koulutusalat ovat laajentuneet. Osaajia siis löytyy hallinnon virkoihin toisin kuin historiassa on voitu osoittaa. Enää ei yhteiskuntaluokka takaa mahdollisuutta korkeisiin virkoihin. Kouluttautumismahdollisuus on lähes jokaisella. Muutosta on myös se, että poliittisiin valintoihin puututaan yhä herkemmin. Kansalaiset valvovat oikeuden toteutumista ja ovat tietoisempia oikeuksistaan. Lainsäädännön keinoin on pyritty aiheeseen myös puuttumaan.

Suuntaus näyttäisi olevan politisoitumisen vähenemisen suuntaan. Tämän tutkimuksen case-esimerkki Tampereen kaupungin apulaiskaupunginjohtajan valinnasta muiden tekijöiden ohella puoltaa tätä näkökulmaa. Valitulla henkilöllä on puolueen jäsenyys ja puoluepoliittinen tausta. Kuitenkin hän on koulutuksen kautta täyttää kelpoisuusehdot tehtävään. Myös työkokemus ja asiantuntijuus ovat puoltaneet valintaa. Onkin siis vaikea löytää perusteita, että hänet olisi valittu tehtävään pelkän puoluepoliittisen taustan vuoksi. Myös Helsingin kaupunginjohtajan valinnasta tehty kantelukirje osoittaa, että aiheeseen liittyy kiinnostusta ja poliittisiin valintoihin puututaan herkästi.

Tutkimuksen avulla siis pyrittiin tutustumaan aiheeseen ja tarkoitus oli myös lisätä ymmärrystä

aihetta kohtaan. Kyseessä on vaikeasti lähestyttävä aihe, joka on vaatinut syvällistä perehtymistä aiheeseen. Kyseistä aihetta on ollut vaikea tarkastella ulkoisesti ja objektiivisesti. Kyse on enemmänkin ihmisten mielipiteistä ja valituista näkökulmista aiheeseen. Lainsäädäntöä ja muita virallisia näkökulmia aiheeseen on ollut löydettävissä jonkin verran. Aihetta on kuitenkin tutkittu myös tieteellisesti. Weberin teoria byrokraattisen hallinnon ideaalimallista on auttanut jäsentämään tätäkin tutkielmaa.

Valittu näkökulma teoriasta, joka painottaa virkamiehen valintaa ammattipätevyyteen perustuen on myös helpottanut ymmärrystä aihetta kohtaan. Teorian avulla on löydettävissä virkanimitysten taustalla vaikuttavia tekijöitä painottaen siis ammattipätevyyttä. Ilman teoriaa huomio olisi kiinnittynyt ehkä enemmän poliittisiin ja muihin ansioihin. Teoria on sisäistetty julkisen hallinnon yleisissä kelpoisuusehdoissa, jotka korostavat usein soveltuvaa koulutusta ja ammattipätevyyttä. Kuitenkin on myös julkisen hallinnon virkoja, joissa korostuu esim. poliittiset ansiot etusijalla virkaan valittaessa. Poliittiset valtiosihteerit on ”tuorein” esimerkki valtionhallinnosta.

Näyttää siltä että, viran tai toimen asema hallinnollisessa järjestelmässä vaikuttaa virkanimitysten taustalla. Ylemmissä hallinnonviroissa kelpoisuusehdot usein määrittävät koulutustason ja poliittiset ansiot jäävät tällöin vähemmälle huomiolle. Alemmissä hallinnonviroissa kelpoisuusehdot ovat usein väljemmät tai niitä ei ole määritelty, jolloin poliittiset virkanimitykset ovat mahdollisia. Hallinnon politisoituminen on siis laaja-alainen ilmiö hallinnossa.

Aiheesta olisi mielenkiintoista tehdä jatkotutkimusta ja selvittää ylempien viranhaltioden mielipiteitä aiheesta haastattelujen avulla. Näkökulma olisi silloin toinen kuin tässä tutkimuksessa.

Mitään yhtenäistä linjausta liittyen virkanimitysten taustalla vaikuttaviin tekijöihin on ollut vaikea löytää. Tulevaisuutta ajatellen asiantuntijuus ja tehokkuus vaatimukset lisääntyvät ja tällöin myös koulutukselliset seikat saavat lisää painoarvoa virkanimityksissä.

Historia on tehnyt vaikutuksensa politisoitumisen ja virkanimitysten taustalla vaikuttavien tekijöiden muotoutumiseen nykytilaan. Tulevaisuus ja yhteiskunnallinen kehitys näyttää mihin suuntaan se kehittyä edelleen.

Lähteet:

Ahonen Pertti 1989: Hallinto hallintana, valtionpainatuskeskus, Helsinki.

Asikainen- Hannula- Hievanen- Kuokka- Linnamäki- Wessman 1985:Valtion ja kuntien hallinto. Sisälähetysseuran kirjapaino, Pieksämäki.

Anttiroiko Ari-Veikko 1992:Eurooppalainen paikallisyhteisö ja itsehallinto, Tampere.

Haimi Olavi 1987: Kaupunginjohtaja. Suomen Kaupunkiliitto, Helsinki.

Hallintohistoriallisia tutkimuksia 1993:Virkaan, virassa,viratta.Painatuskeskus Oy, Helsinki.

Harisalo Risto - Rajala Tuija –Ståhlberg Krister1992:Kunnallispolitiikka.

Valtion painatuskeskus, Helsinki.

Harjula Heikki - Prättälä Kari 2001:Kuntalaki- tausta ja tulkinnat. Gummerus kirjapaino oy, Jyväskylä.

Heiskala Risto 1992: Onko Amerikka totuus Euroopasta? Tammer - Paino Oy, Tampere.

Helander Voitto 1984: Läntisten suurvaltain poliittiset järjestelmät. Finnpublishers Oy, Jyväskylä

Helander Voitto 1991: Euroopan poliittiset järjestelmät. Valtion painatuskeskus, Helsinki.

Helander Voitto 1993:Professiot ja julkisvalta. Painatuskeskus, Helsinki

Järvinen Tiina 2004:Pro gradu tutkielma. Traditionaalinen virkamieshierarkia vai moderni johtajuus? - Valtionhallinnon ylimpien virkamiesten nimittäminen. Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta ,Tampereen yliopisto.

Kirkinen, Heikki 1991:Maakuntien Eurooppa ja Suomi. Otava, Helsinki.

Kivelä Susanna 2000:Näkemyksiä kuntademokratian ja kuntajohtamisen tulevaisuudesta. Kuntaliiton painatuskeskus, Helsinki.

Laine Jarmo 1993:Kyky, taito vaiko koeteltu poliittinen kunto. Gummerus kirjapaino, Jyväskylä.

Leväsvirta Leena 1999:Kuntien hallinto muuttuvassa toimintaympäristössä. Kuntaliiton painatuskeskus, Helsinki.

Mäki - Lohiluoma Kari-Pekka - Pekola-Sjöblom Marianne - Ståhlberg Krister 1998:

- Kuntalaisten valta ja valinnat. Kuntaliiton painatuskeskus, Helsinki.
- Merikoski, V 1968: Hallinnon politisoituminen. WSOY, Porvoo.
- Offendal Audun 1992: Den politiske kommunen. Det Norske samlaget, Oslo.
- Parson Talcott 1952: The Social System. The Free Press, Gelncoe, Illinois.
- Pekonen Kyösti 1995: Kohti uutta hallintoajattelua julkisessa hallinnossa. Painatuskeskus Oy, Helsinki.
- Pikkala Sari (toim.) 1997: Kunnat ja päättäjät. Kunta Suomi 2004 tutkimuksia nro 9. Kuntaliiton painatuskeskus, Helsinki.
- Salminen Ari 1995: Hallintotiede. Painatuskeskus Oy, Helsinki.
- Salminen Ari- Kuoppala Kari 1985: Julkisvalta, byrokratia, organisaatio. Kustannusosakeyhtiö Otava, Keuruu.
- Selovuori Jorma 1999: Valta ja byrokratia Suomessa 1809-1998. Oy Edita Ab, Helsinki.
- Stenvall Jari 1995: Herrasmiestaidosta asiantuntijatietoon. Painatuskeskus, Helsinki.
- Stenvall Jari – Tiihonen Seppo 1995: Julkinen hallinto, menneisyyden puristuksessa. Tampereen Yliopisto.
- Ståhlberg Krister 1978 : Politik och planering. Åbo Akademi .
- Temmes Markku 1994: Eurooppalaiset esikuvamme: Uudistuvan hallintoajattelun lähteillä. Painatuskeskus Oy, Helsinki.
- Temmes Markku 1994: Hallinto puntarissa – Hallintouudistusten arvioinnin mahdollisuudet ja edellytykset. Painatuskeskus Oy, Helsinki.
- Tiihonen, Seppo- Ylikangas Heikki 1992: Virka, valta. kulttuuri. Valtion painatuskeskus, Helsinki.
- Tiihonen Seppo 1987: Byrokratia hallintohistorian ongelmana ja tutkimuskohteena. Tampereen yliopisto Jäljennepalvelu. Tampere
- Tiihonen Seppo- Tiihonen Paula 1984: Suomen hallintohistoria. Valtion painatuskeskus. Helsinki
- Valanta Jose 2000: Kuntajohtamisen ja demokratian käytännöt 1997 -2000. Kuntaliiton painatuskeskus, Helsinki.
- Vartola Juha - af Ursin Klaus 1987: Hallintovirkamieskunta Suomessa. Tampereen Yliopisto.
- Vartola Juha 2005: Näkökulmia byrokratiaan. Tampereen yliopistopaino oy, Tampere.

Weber Max 1991: Essays in Sociology. Englanninkielinen käännös teoksessa Gerth H.H. and Mills Wright C.,, From Max Weber. Essays in Sociology. Alkuperäisteos Politik als Beruf 1921. London:Routledge

Yin Robert K. 1989: Case study Research.Design and Methods. Sage publications, Newbury Park-London-New Delhi.

Muut lähteet:

Aamulehti 14.9.2004:Apulaiskaupunginjohtajan virka tulossa hakuun.

Aamulehti 20.9.2004:Isojen puolueiden napamiehet kiistävät Tampereen jäsenkirjanimitykset.

Aamulehti 30.10.2004:Sillanaukee ja Ashorn pyrkivät apulaiskaupunginjohtajiksi.

Aamulehti 25.11.2004:Sillanaukee vasta toinen nainen Tampereen virkamiesjohdossa.

Kuntalaki 1976

Kuntalaki 1995

<http://www.okv.fi/suomi/tiedote/t897f.htm>

<http://www.verkkouutiset>

<http://personal.inet.fi/koti/hannu2.majuri/muuta.doc> 10.5.2007

www.kunnat.net